



HAL
open science

Réguler et mettre en réforme les universités par les instruments : l'exemple de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est

Olivier Provini

► To cite this version:

Olivier Provini. Réguler et mettre en réforme les universités par les instruments : l'exemple de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est. 14ème Congrès national de l'Association française de science politique, Association française de science politique. Section thématique n° 21 : “ Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments ” coordonnée par Sina Schlimmer et Philippe Lavigne-Delville, Jul 2017, Montpellier, France. hal-01541188

HAL Id: hal-01541188

<https://hal.science/hal-01541188>

Submitted on 13 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



14^{ème} Congrès national de l'Association française de science politique

*Section thématique n° 21 : « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments »
(coordonnée par Sina Schlimmer et Philippe Lavigne-Delville)
10-12 juillet 2017, Montpellier*

Réguler et mettre en réforme les universités par les instruments : l'exemple de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est

Olivier Provini
Sciences Po Bordeaux et Les Afriques dans le Monde
olivier_provini@yahoo.fr

Résumé

Notre question de départ consiste à nous interroger sur ce que l'approche par les instruments nous révèle des réformes de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est (études de cas des universités de Nairobi au Kenya et de Makerere en Ouganda). Nous défendons une thèse articulée autour d'un double regard. Nous observons, premièrement, une transformation des procédures et des normes bureaucratiques qui régulent les établissements d'enseignement supérieur et qui révèlent de nouvelles manières de mettre en réforme l'université (exemple de la norme ISO). Néanmoins, en analysant l'implémentation de ces instruments, nous observons des décalages, des effets originaux et non-désirés par les réformateurs, dans des contextes de politiques publiques aux Suds marqués par la pluralité des normes, les négociations locales (rôle des administrateurs) et l'intervention de nouveaux acteurs et enjeux qui redessinent localement la mise en œuvre des instruments. Nous proposons ainsi d'étudier ces instruments en Afrique de l'Est au regard d'une analyse locale de leur implémentation afin de discuter les thèses de la managérialisation des établissements régionaux portée par les bailleurs. Cette approche par les instruments et les résistances qui s'engagent localement, nuance la littérature qui défend l'hypothèse d'une internationalisation des réformes et des espaces universitaires. Il s'agira ainsi de discuter les apports de l'analyse sur les instruments d'action publique au regard des travaux classiques sur le décalage entre la fabrique et l'implémentation des politiques publiques.

Regulating and Reforming Universities with the Instruments: the Example of Higher Education in East Africa

The aim of this paper is to discuss the higher education reforms in East Africa (case studies of the universities of Nairobi in Kenya and Makerere in Uganda) through the theoretical framework of policy instruments. Our argumentation contains two steps: First of all, new

procedures and bureaucratic rules seem to regulate the institutions of higher education and confirm the advent of original university reforms (for instance with the ISO certification). By analysing the implementation of these new governance techniques, our paper focuses on some original and undesired effects of policy instrumentation. These unintended results can be due to several characteristics of policy configurations in Africa, such as normative pluralism, local (re)negotiations and the role of new decisive actors who join policy-making during the implementation process (for example the administrative staff). By stressing the implementation of policy instruments in the higher education sector, this analysis provides a critical discussion of the making of managerial universities. We thereby question the dominant role of donors in the processes of university reforms as well as the internationalisation of higher education systems. The theoretical aim is to articulate the policy instruments framework with the classical approach of the policy implementation.

Introduction

A la fin des années 2000, les administrateurs de l'Université de Nairobi (UN) signent un important partenariat avec l'institut national kenyan « Kenya Bureau of Standards » qui a pour mission la mise en certification de la plupart des activités des institutions publiques comme privées du pays. Pour l'établissement d'enseignement supérieur, il s'agit de mettre en place la certification ISO 9001 afin de réguler, par cette norme, l'intégralité des procédures, des formations et des offres existantes. Le 7 août 2008, George A. O. Magoha, Vice-Chancelier, affirme à l'occasion de la présentation officielle de l'accord :

« As the leading institution of higher learning in the country, the University of Nairobi continues to play a critical role in the production of high level manpower needed for national development. This role has in the recent past been threatened by emerging challenges characterized by diminishing resources in the face of increasing demand for higher education. To surmount these challenges, the University embarked on a reform programme whose ultimate goal was to transform the University into a modern institution of higher learning comparable to the best in the world. Part of the reform programme entailed [the] introduction of a Quality Management System that would ensure the institution meets customer requirements as well as statutory and regulatory needs pertinent to University services [...]. In achieving this milestone, the University of Nairobi becomes one of the very few public institutions in the country to attain this international standard of excellence. We commit ourselves to not only maintaining the Quality Management System we have developed, but also ensuring its continued improvement »¹.

La norme ISO sacralise une hiérarchisation des valeurs où la recherche de la performance, du profit et de la rentabilité prime *à priori* sur l'allocation du service public de l'accès à l'enseignement supérieur. Cette généralisation de la certification des activités de l'UN résulte d'une volonté du gouvernement de Mwai Kibaki (2002-2013) d'accroître l'encadrement des procédures et des services délivrés dans les institutions publiques². Le secteur de

¹ Discours de George A. O. Magoha, Vice-Chancelier de l'UN, consulté le 23/09/2011 sur http://archive2.uonbi.ac.ke/iso_certification_files/speeches/vice_chancellor.pdf.

² Entretien avec un membre en charge du secteur social du programme kenyan de développement « Vision 2030 », réalisé le 29/10/2012, Nairobi.

l'enseignement supérieur constitue un parangon de cette décision politique puisque l'ensemble des universités publiques adopte progressivement la norme ISO 9001, entraînant même une émulation dans la gestion des établissements privés. Mais la consécration de cette nouvelle manière de gouverner par la certification, inédite pour le système universitaire, n'est que le dernier épisode d'une « mise en instrument » progressive du secteur de l'enseignement supérieur dans la région de l'Afrique de l'Est. L'objectif de cet article consiste à discuter, à partir des exemples kenyan et ougandais, les ressorts d'une transformation saillante, et pourtant peu étudiée (Lebeau, 2003 ; Materu, 2007 ; Uwakwe et al., 2008 ; Provini 2012 ; Tade, 2012 ; Munene 2013 ; Shabani et al., 2017), dans les universités africaines : l'implémentation d'une nouvelle ingénierie dans les institutions d'enseignement supérieur.

Initialement, les réformes universitaires entreprises au début des années 1980 sur le continent portent sur une restructuration des modes de financement du secteur. Les différents gouvernements, ancrés dans une crise économique, laissent peu à peu entendre qu'il est urgent que l'université publique développe de nouvelles stratégies pour repenser le modèle économique de l'enseignement supérieur. Pour encadrer ces transformations, des réformes prennent forme progressivement en terme de gouvernance, c'est-à-dire, selon leurs promoteurs, de « bonne » gouvernance. Le concept est tellement en vogue qu'on le retrouve, depuis les années 2000, dans l'ensemble des programmes de développement des établissements kenyan et ougandais (« vision plan » et « strategic plan » notamment). L'usage massif de cette notion révèle un changement de paradigme. Les procédures et les normes bureaucratiques, encouragées par une vision entrepreneuriale des établissements, engagent une nouvelle conceptualisation du rôle et des missions de l'université publique. Le savoir et savoir-faire hérités du secteur privé qui se donnent à voir par la multiplication des rapports, des tableaux, des organigrammes, des graphiques, des chiffres, des indicateurs, des objectifs et des buts organisationnels, planifient et implémentent les contours d'une nouvelle définition du paysage de l'enseignement supérieur que le Kenya et l'Ouganda illustrent de manière saillante.

Face à ces transformations, la littérature sur les réformes universitaires sur le continent s'est surtout attachée à souligner l'insertion des systèmes d'enseignement supérieur africains au sein des dynamiques de régionalisation, d'internationalisation et de circulation transnationale des modèles promues par les organisations internationales et les bailleurs de fonds (Brock-Utne, 2003 ; Zeleza et Olukoshi, 2004 ; Charlier, 2006 ; Charton, Owuor, 2008 ; Akkari et Payet, 2010 ; Charlier et Croché, 2010 ; Leclerc-Olive et al., 2011 ; Bugwabari et al., 2012 ; Charlier et Croché, 2012 ; Lange et Henaff, 2015 ; Knight et Woldegiorgis, 2017). Ces travaux défendent, en filigrane, l'avènement de mécanismes de standardisation des processus de politiques universitaires qui prennent forme, au sein des établissements, par la mise en marché des activités, des services et une harmonisation des savoirs au détriment des sciences sociales. L'originalité de notre travail consiste à interroger ces configurations au regard de la sociologie des Instruments d'Action Publique (IAP) : que nous apporte cette littérature sur les IAP pour penser les réformes des systèmes universitaires ? Comment se matérialisent ces IAP sur cette problématique de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est ? Qui sont les acteurs qui participent à la formulation et à la fabrique de ces IAP ? Comment se sont effectuées les greffes au niveau des universités, c'est-à-dire de quelles manières ces nouveaux modes de gouvernement sont-ils (re)négociés et mis en œuvre par les acteurs locaux ? Et, finalement, comment ces transformations peuvent-elles se révéler être contradictoires aux objectifs affichés initialement ? Nous défendons une thèse articulée autour d'un double regard. Nous observons, premièrement, une transformation des procédures et des normes bureaucratiques qui régulent les établissements d'enseignement supérieur et qui révèlent de nouvelles

manières de mettre en réforme l'université (exemple de la norme ISO). Néanmoins, en analysant l'implémentation de ces instruments, nous observons des décalages, des effets originaux et non-désirés par les réformateurs, dans des contextes de politiques publiques aux Suds marqués par la pluralité des normes, les négociations locales et l'intervention de nouveaux acteurs qui redessinent localement la mise en œuvre des instruments. Nous proposons ainsi d'étudier ces instruments en Afrique de l'Est au regard d'une analyse de leur fabrique et de leur mise en œuvre afin de discuter, en filigrane, la thèse dominante de la littérature sur les mécanismes de standardisation des processus de politiques universitaire. Cette approche par les instruments et les résistances qui s'engagent localement apporte un regard éclairant sur les configurations à l'œuvre. Il s'agira, conjointement, de discuter les apports de l'analyse sur les IAP au regard des travaux classiques sur le décalage entre la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques.

Cet article est issu d'une recherche comparative sur la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est (Provini, 2015). L'argumentaire s'appuie sur plusieurs enquêtes de terrains réalisées au Kenya (octobre 2011-janvier 2012 ; mars 2012 et septembre-octobre 2012 à Nairobi) et en Ouganda (avril-juin 2012 et novembre-décembre 2012 à Kampala). D'un point de vue méthodologique, 103 entretiens semi-directifs et discussions informelles avec plusieurs profils (étudiants, enseignants, membres du personnel administratif, responsables des associations étudiantes et enseignantes, dirigeants politiques, bailleurs de fonds et organismes internationaux) ont été réalisés. De nombreuses données quantitatives ont été récoltées, notamment au sein des administrations centrales, et un ensemble d'articles dans les quotidiens et hebdomadaires anglophones a été récolté, entre le milieu des années 1980 et le début des années 2010, afin d'historiciser les différentes phases et modalités de réformes.

Dans la première partie de l'article nous revenons sur quelques éléments de définition des IAP tout en présentant synthétiquement la matérialité des instruments dans le secteur universitaire (1). Nous développons ensuite le rôle des acteurs régionaux et des bailleurs dans la fabrique de l'assurance qualité en Afrique de l'Est (2) avant de nous concentrer sur la régulation de l'UN par l'outil de la certification ISO:9001 (3). Enfin, dans un dernier temps, nous interrogeons sur l'articulation de la littérature sur les IAP au regard des travaux sur la mise en œuvre en étudiant la réforme des savoirs et des curricula à l'Université de Makerere (UM) (4).

1. Eléments de définition des IAP et de leur matérialité dans le secteur universitaire

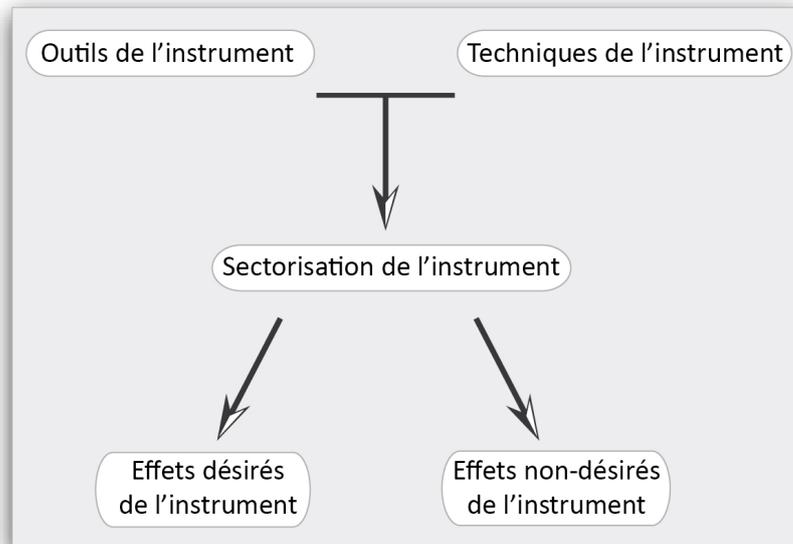
La littérature sur les IAP en France s'est développée ses dernières années à partir des travaux de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Gales. Ils définissent ainsi un IAP comme un dispositif technique et social structurant les rapports sociaux en fonction des significations et des représentations dont il est porteur (Lascoumes, 2004 : 13). Les IAP doivent être appréhendés comme des institutions au sens sociologique du terme, c'est-à-dire comme un ensemble de procédures et de règles qui encadrent les interactions et les comportements des acteurs. Les instruments « fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes [...]. Comme toute institution, les instruments permettent [...] de rendre plus prévisible [...] le comportement des acteurs » (Lascoumes et Le Galès, 2010 : 331). Ces instruments sont donc des institutions qui déterminent partiellement la manière dont les acteurs se comportent et qui leurs offrent des ressources. Ces instruments ne sont pas neutres mais sont porteurs de valeurs en véhiculant une interprétation du social. Ce sont donc des dispositifs normatifs, à la fois techniques et sociaux (Lascoumes et Simard, 2011) qui associent savoir et pouvoir : « la mesure, la quantification ne sont évidemment pas neutres – pour reprendre la formule consacrée –, elles sont le résultat de conflits et de luttes de définition » (Halpern et al., 2014 :

28-29). Pour autant, ces instruments sont construits stratégiquement comme des cadres apolitiques et dépolitisés, expliquant leurs grandes capacités à circuler et à se diffuser. Aussi, les objectifs chiffrés, l'hégémonie des procédures bureaucratiques et des normes quantifiables participent à des modes de gestion et de gouvernement. Enfin, les instruments à l'œuvre peuvent produire des effets spécifiques (création de nouveaux espaces sociaux, institutions ou encore instruments) indépendants des objectifs qu'ils leur sont assignés : « au fur et à mesure de leur usage, ils tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus » (Lascoumes et Le Galès, 2010 : 330).

Ce qui pose la question classique en analyse des politiques publiques de la mise en œuvre et des effets inattendus de ces IAP : « beaucoup de recherches convergent pour signaler la très forte capacité des metteurs en œuvre à réinterpréter, voire à réorienter, le sens initial des programmes d'action publique, et cela en fonction de leur savoir-faire et de leurs routines. Un instrument peut être intégré dans une pratique, mais se voir orienter vers d'autres finalités que celles prévues initialement » (Halpern et al., 2014 : 503). Si les transferts des IAP engendrent des processus de renégociation, il existe également des dynamiques de blocage. Alors que cette question des conflits et des oppositions fait partie des effets peu observés et analysés des techniques de gouvernement, Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes proposent d'identifier trois moments de résistance à un instrument : celui de la conception d'un instrument (l'espace de formulation, de choix et de design d'un instrument est souvent le lieu de conflits entre les acteurs), celui de l'appropriation d'un instrument et de sa mise en œuvre (difficulté d'application et de mise en place d'un instrument par une opposition au changement, des résistances cognitives, individuelles et organisationnelles, des cultures professionnelles distinctes et un contexte d'action des agents opérateurs) et celui de son appropriation par les publics cibles et sur les relations de guichet (variété des usages qui peuvent expliquer la résistance des usagers et des agents de proximité) (Halpern et al., 2014 : 500-506). Dans le cadre de cette recherche, nous nous intéresserons avant tout à cette seconde résistance qui se situe dans la phase de l'appropriation d'un instrument et de sa mise en application. Aussi, nous souhaitons démontrer comment la mise en place des IAP se heurte parfois à des stratégies locales et sur leurs effets inattendus, c'est-à-dire questionner la réappropriation de l'instrument par des acteurs locaux dont les actions sont structurées par des positions et des enjeux singuliers (partie 4).

Afin de faire dialoguer cette littérature sur les IAP avec notre étude de cas, nous avons effectué un schéma représentant l'articulation entre le cadre théorique et son application au cas de la gouvernance universitaire au Kenya et en Ouganda. Il s'agit de mettre en exergue et en modélisation la matérialité des IAP au sein des établissements d'enseignement supérieur est-africains. Nous effectuons une distinction entre les « outils » et les « techniques » de l'instrument, avant d'en appréhender la sectorisation et l'instrumentation (effets désirés et non-désirés). L'ensemble des exemples utilisés dans la notice de la définition des termes est ensuite repris et illustré dans l'argumentaire.

Schéma n °1 : L'analyse des IAP appliquée au secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est³



Définitions des notions

- ▲ **Les outils de l'instrument** sont les cadres et l'essence des IAP. Ils se donnent à voir et s'apparentent à des recettes que des acteurs diffusent et réutilisent indifféremment du secteur de politiques publiques. Exemples d'outils encadrant le secteur universitaire est-africain : certification ISO, assurance qualité, audit, « benchmarking », « ranking » institutionnel, « rating » institutionnel, « good practices » et « best practices ».
- ▲ **Les techniques de l'instrument** définissent l'ensemble de l'appareil méthodologique et théorique qui encadre les outils des instruments, c'est-à-dire que ces instruments définissent la manière et la façon dont sont construits les outils. Si la plupart des techniques de ces instruments sont régulées par le chiffre, ces techniques revêtent également une grammaire, un langage et un champ sémantique singulier. Exemples de techniques structurant le secteur universitaire est-africain : chiffres, tableaux, organigrammes, graphiques, statistiques, indicateurs, objectifs et buts organisationnels.
- ▲ **La sectorisation de l'instrument** correspond à la phase de mise en application de l'instrument à un secteur de politiques publiques. Exemples de sectorisation d'instrument que l'on retrouve dans le champ universitaire est-africain : « strategic plan », « vision plan », « task force », « handbook » et rapports sur l'enseignement supérieur.
- ▲ **Les effets désirés et non-désirés de l'instrument** rassemblent l'ensemble des résultats prévus comme non prévus produits par les instruments. Ces conséquences peuvent être liées aux pratiques et stratégies des acteurs, dans la phase de son importation ou dans sa mise en application. Exemples d'effets désirés et non-désirés dans le secteur universitaire est-africain : mise en place de structures encadrant les procédures d'assurance qualité dans l'ensemble des universités publiques de la région (effets désirés), les responsables des départements et des facultés de SHS se réapproprient ces instruments pour attirer toujours plus d'étudiants dans leurs filières (effets non-désirés).

³ L'ensemble des figures du papier est réalisé en collaboration avec Marie-Louise Penin du CNRS (Provini, 2015, p. 332).

2. Le développement d'une nouvelle ingénierie universitaire en Afrique de l'Est : le rôle de la Communauté d'Afrique de l'Est dans la promotion de l'assurance qualité

« Standardisation is making everything the same. And this is not possible. Because higher education is the prerogative of the sovereign State. And in this community [*Communauté d'Afrique de l'Est*], each of five countries are sovereign States. And they have their own agenda as far as the higher education is concerned. So each country has its own particularities. However, together, we have to harmonize. So the basics have to be the same ».

Entretien avec un haut responsable du Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est et Professeur à l'Université de Dar es Salaam⁴.

Le Kenya et l'Ouganda ont la particularité, depuis le milieu des années 1960, d'être membres de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC), qui, depuis les années 2000, s'organise comme un marché commun de libre-échange et tend progressivement à se structurer comme une organisation politique. Au sein de l'EAC, le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est (IUCEA) coordonne et pilote, avec les différentes commissions nationales de l'enseignement supérieur de chaque pays membre, les politiques universitaires au niveau est-africain⁵. Les principaux axes et objectifs de l'IUCEA sont de faciliter les contacts entre les universités d'Afrique de l'Est, de fournir une arène de discussion aux acteurs de l'enseignement supérieur, d'harmoniser les systèmes universitaires, les programmes et cursus et, enfin, de mettre en place des standards académiques et de qualité comparables (The Inter-University Council for East Africa et East African Community, 2009 : 11-15). L'IUCEA s'est progressivement constitué comme une institution qui favorise la circulation d'un savoir-faire technique sur l'enseignement supérieur en diffusant une certaine vision de l'université et en promouvant le développement d'une nouvelle ingénierie universitaire dans la région.

En 2006, l'IUCEA, le Service Allemand des Echanges Universitaires (DAAD) et la Conférence des recteurs universitaires allemands signent un partenariat pour promouvoir des programmes d'assurance qualité au sein des universités publiques et privées est-africaines⁶. L'agence de coopération allemande a ainsi investi 1,4 millions d'euros entre 2006 et 2012 pour mettre en place ce projet qui a permis aux personnels, administratifs comme enseignants, des universités de suivre des formations spécialisées sur l'assurance qualité et sur les procédures d'audit en Allemagne entre 2007 et 2008⁷, d'organiser des workshops dans la région et de rédiger des documents cadres fixant les benchmarks et standards régionaux de ces nouvelles normes bureaucratiques (The Inter-University Council for East Africa, 2010a, 2010b) :

« Two four-part training courses for prospective quality assurance coordinators from universities that volunteered to participate in the process were conducted. These quality assurance coordinators were trained on the use of the handbook [*The Road Map to Quality : A Handbook for Quality Assurance in Higher Education*] and on

⁴ Entretien réalisé le 19/11/2012, Kampala.

⁵ La formation de l'IUCEA a été encouragée par l'héritage des universités de Nairobi (Kenya), de Makerere (Ouganda) et de Dar es Salaam (Tanzanie) qui partagent une histoire singulière et des pratiques académiques anglophones communes puisqu'elles formaient, entre 1963 et 1970, l'Université d'Afrique de l'Est, collège indépendant de l'Université de Londres (Mngomezulu, 2004).

⁶ Entretien avec un haut responsable du bureau Afrique du DAAD, réalisé le 28/01/2013 à Nairobi.

⁷ Entretien avec l'un des coordinateurs du projet de l'assurance qualité en Afrique de l'Est, réalisé le 18 octobre 2012 à Nairobi et plusieurs discussions informelles lors de la conférence de l'IUCEA à Arusha (Tanzanie) les 22-26 octobre 2012.

subjects such as the nature of quality assurance, how to carry out self-assessment and external assessment at program level and how to establish internal quality assurance systems in a higher institution of learning. The use of the handbook was piloted in the 45 universities and internal and external evaluation of 47 programs spread across universities in East Africa were prepared between the four phases of training courses. National sensitisation workshops with all deans of respective faculties, work place visits by experts and information visits of decision makers to Europe were conducted simultaneously » (Hansert et al., 2012 : 7).

Cette « bureaucratisation des procédures au nom de la transparence » (Bayart, 2012 : 99) est structurée par des espaces communs de socialisation, des techniques et outils de quantification et d'évaluation : mise en place de formation, d'audits internes et externes, établissement de nouvelles normes, rédaction de nombreux manuels, plans et autres programmes de développement aux objectifs chiffrés. Ces prescriptions de l'IUCEA ont eu comme conséquence la mise en place de bureaux d'assurance qualité au sein des universités pour coordonner les procédures d'audits internes et externes. L'objectif est de créer des « gold standards » (Hansert et al., 2012 : 8) afin d'encadrer les procédures de management bureaucratique, l'accréditation des programmes universitaires et former une nouvelle catégorie de managers universitaires qui adhèrent et épousent cette nouvelle rationalité. Ce modèle d'assurance qualité pour les universités publiques et privées de la région est-africaine, portée par la coopération allemande, est imaginé à partir de l'expérience européenne et illustre comment des programmes d'action publique sur l'enseignement supérieur circule à l'international :

« The pursuit of Quality Assurance in Europe has led to the emergence of such organizations and forums as the European Quality Assurance Forum, the European Association of Quality Assurance in Higher Education, the European Quality Assurance Register, and the European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area among others, all of which are geared towards making European higher education a force to reckon with both regionally and internationally [...]. The IUCEA-DAAD-HRK Quality Assurance initiative was conceptualized in recognition that East Africa, being part of the international community, needs similar developments as those taking place in European Higher Education » (Hansert et al., 2012 : 9).

La mise en œuvre de ce programme d'assurance qualité permettra d'institutionnaliser un système compétitif permettant une comparaison régionale et internationale, « and for key decisions to be made with minimal interference from national political pressure groups » (Hansert et al., 2012 : 9). Dans cette logique de comparaison compétitive entre les pays membres de la communauté d'Afrique de l'Est, l'IUCEA travaille depuis quelques années sur des programmes d'harmonisation des contenus des enseignements pour fixer des standards communs de connaissance à certains cursus. Un document cadre a été rédigé par les experts allemands et est-africains, en décembre 2011 lors d'un forum régional, afin d'établir une grille commune de connaissances, entre l'ensemble des universités est-africaines, pour les études de commerce. Des initiatives similaires ont été entreprises en science (biochimie, botanique, chimie, géologie, mathématique, physique) par les représentants des Commissions nationales pour l'enseignement supérieur tanzanienne, kenyane et ougandaise afin d'établir un minimum requis de savoir commun dans ces filières (Commission for Higher Education Kenya et al., 2009). Cette sectorisation des IAP fixant les connaissances à acquérir par niveau d'étude a pour objectif d'encourager la mobilité des étudiants dans la région et ainsi favoriser

la reconnaissance des cursus et diplômes entre les universités est-africaines⁸. L'ensemble de ces outils favorise la comparaison, le classement et la compétitivité entre les établissements d'enseignement supérieur dans la région et sur le continent. Cette consécration de la performance par les IAP se retrouve en matrice du discours de Joseph B. Wanjui, Chancelier de l'UN, lors de l'inauguration du Conseil de l'UN le 17 août 2011 :

« You will be serving on the Council of the largest, oldest, most diverse and prestigious University in the region. This is a premier institution in the country that is looked up to, for leadership in every regard. This perception is corroborated by our outstanding performance in the government performance contracting in which we have remained top performers. In the last two years, we were ranked positions two and three in a field of more than 169 state corporations. It is worth noting that many corporations with stronger financial positions have trailed UN in the last two years which confirms the determination by management to remain competitive despite lack of enough resources. Even internationally, we are ranked top locally and among the leading universities in the region. Your duty and responsibility therefore is to ensure that the University grows to become a strong, robust and excellent institution »⁹.

Dans la consécration de cette nouvelle ère néolibérale de l'assurance qualité, l'UN est d'ailleurs une pionnière en ayant adoptée, sur directive du gouvernement, la certification ISO 9001 à la fin des années 2000.

3. L'exemple d'un outil de l'instrument : la certification ISO 9001 à l'Université de Nairobi

La certification ISO 9001, l'un des outils identifiés des IAP, est une norme issue du monde de l'entreprise. Elle définit des exigences et des lignes directrices pour assurer les services et les processus internes à un organisme en traduisant une série d'exigences dans le système de management, quelque soit sa taille ou son secteur d'activité. De nouvelles procédures sont créées autour d'indicateurs de qualité en vue de passer avec succès l'audit conduit par un organisme certificateur. L'objectif est, ensuite, de s'efforcer d'améliorer sans cesse le service rendu, puisqu'une fois certifié, l'établissement est contrôlé et la certification renouvelée, sur la base de ces indicateurs de qualité. Avec l'adoption de la norme ISO 9001, l'UN semble s'instaurer comme un véritable prestataire de services, un instrument au service de l'économie du savoir. L'ISO 9001 consacre le changement de paradigme : l'entreprise universitaire se structure désormais par des consommateurs et clients à satisfaire – ou étudiants –, des biens consommables – ou contenus d'enseignement –, des nouvelles exigences face au développement national par l'essor d'une expertise utile et rentable – ou recherche –, le tout encadré par une gouvernance moderne et performante – ou administration – (Charton, Owuor, 2008).

La certification ISO 9001 transforme les pratiques académiques et administratives au sein des établissements en mimant le fonctionnement du marché. Les carrières professionnelles des

⁸ Entretien avec un haut responsable ougandais du Conseil national pour l'enseignement supérieur et ancien responsable de l'assurance qualité au Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est (réalisé le 12/12/2012 à Kampala) et avec la Secrétaire adjointe kenyane de la commission en charge de l'accréditation et de l'assurance qualité à la Commission pour l'enseignement supérieur (réalisé le 28/03/2012 à Nairobi).

⁹ Consulté sur le site Internet de l'établissement le 23/09/2011. Voir http://www.uonbi.ac.ke/sites/default/files/CHANCELLOR'S_SPEECH_INAUGURATION_OF_THE_UON_COUNCIL.pdf.

enseignants et des professeurs de l'UN sont désormais encadrées par des « contrats de performance » qui façonnent les pratiques académiques et les promotions. Un enseignant formule, en ces termes, sa compréhension de ces nouveaux contrats :

« On travaille, on est obligé de travailler. On a des contrats à remplir, ça s'appelle des « contrats de performance ». Il faut qu'on enseigne, il faut également publier [...]. Pour chaque année, pour chaque professeur, c'est pour tout le monde. Il faut publier, il faut qu'on montre qu'on travaille sur quelque chose [...]. Il faut également faire des conférences, participer à des colloques régionaux et internationaux [...]. A chaque quart de semestre, on doit faire un compte-rendu. Mais une fois par an, on remplit une sorte de formulaire avec le chef de département et les pairs, c'est-à-dire les collègues. Et ils doivent cocher »¹⁰.

Parmi le corps enseignant, l'ISO est d'ailleurs appréhendé comme un acteur à part entière du fonctionnement quotidien de l'université. Jouissant d'une personnification étonnante, l'ISO est considéré comme un agent encadrant les pratiques et les représentations des universitaires :

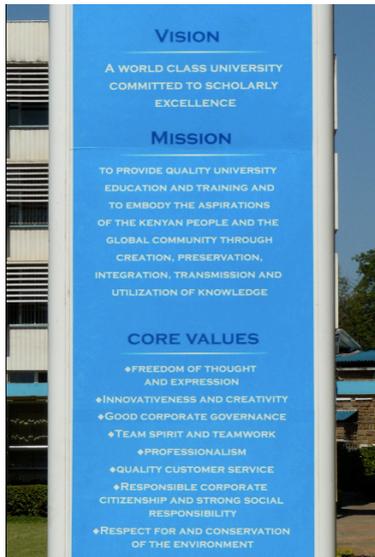
« On a des problèmes pour corriger les copies, parce qu'avec l'ISO, on n'a que deux semaines. Il faut rendre les copies deux semaines après les examens. Donc c'est un peu difficile pour nous, mais c'est l'ISO qui dit qu'on doit le faire, on est donc obligé de le faire »¹¹.

Véritable marque et label de l'UN qui se conjugue en porte-clés, stylos, portails de messagerie et cartes étudiantes, l'ISO est fièrement arboré sur l'ensemble des campus par des affiches et des encadrés où sont signalés les trois fétiches (Bayart, 2012 : 99) de la certification : « vision », « mission » et « valeurs centrales ». Ces dernières sont, par exemple, « l'inventivité et la créativité », « la bonne gouvernance entrepreneuriale » ou encore « un service clientèle de qualité » (Provini, 2012).

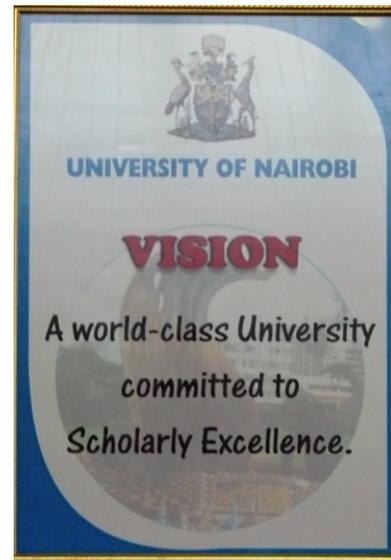
¹⁰ Entretien réalisé le 30/11/2011, Nairobi.

¹¹ Ibid.

Photos n° 1 : Les trois fétiches « vision », « mission » et « valeurs centrales » à l'Université de Nairobi



Les trois fétiches « vision », « mission » et « core values » placés à l'entrée du campus principal de l'UoN.
01/01/2012, Nairobi
© Olivier Provini



Cadre situé dans le hall d'entrée du département d'éducation et que l'on retrouve dans la majorité des bureaux administratifs.
01/01/2012, Nairobi
© Olivier Provini

L'université a également adopté une charte énumérant les services délivrés. Elle est disposée à l'entrée des départements en versions swahili et anglophone. A chaque service fourni correspond une « condition requise », un « coût » et une « durée d'attente ». On y apprend, par exemple, que le temps d'exécution imparti pour un renseignement téléphonique ne doit pas dépasser vingt secondes. L'ensemble de ces procédés est bien plus qu'une simple mise sur papier des procédures bureaucratiques. Il consacre la dernière étape de la managérialisation de l'enseignement supérieur où doit s'organiser une discipline des administrateurs et des enseignants devant les intérêts des étudiants-clients. Comme le soulignent Pierre Dardot et Christian Laval dans leur compréhension de l'avènement d'un gouvernement entrepreneurial, « avec les nouveaux dispositifs de contrôle se développent de nouvelles perceptions des tâches à accomplir, de nouveaux rapports au travail et aux autres [...] ». L'intériorisation des normes de performance, l'auto-surveillance constante pour se conformer aux indicateurs, la compétition avec les autres sont les ingrédients de cette révolution des mentalités que les modernisateurs veulent opérer » (Dardot et Laval, 2009 : 387-398). Surtout, cette rationalité a permis le fleureissement de nouveaux enjeux économiques. Autour de la certification des universités publiques, privées et des établissements techniques gravite un ensemble d'organismes publics et privés qui se greffent au long processus d'accréditation, que les institutions universitaires doivent renouveler tous les trois ans pour conserver leur certification. Alors que ces procédures annoncent un effort de transparence et de visibilité, ce qui émerge de ce processus est plutôt l'opacité la plus complète autour du financement marchand de ces nouvelles activités¹².

¹² Etant donné que l'université génère la majorité de ses propres fonds comme une entreprise privée, les administrateurs déclarent qu'ils ne doivent pas divulguer publiquement ces chiffres en vue de la concurrence. D'après le résultat de nos recherches, concernant la première certification en 2008, l'Université de Nairobi a déboursé 42 000 US\$. A ce montant doit se rajouter l'ensemble des formations du personnel (audits internes et

Les acteurs promulguant ce nouveau management public affirment vouloir combattre les lourdeurs bureaucratiques et ses gaspillages. Pourtant, on assiste à la formation d'une nouvelle bureaucratie qui se met en place par des normes (Hibou, 2012, 2013). Cette bureaucratisation des procédures est structurée par des outils de quantification et d'évaluation. A ce titre, le « benchmarking », ou étalonnage des performances (Bruno, 2008), est un outil majeur qui, dans les documents officiels et autres publications des réformateurs, doit permettre de souligner les écarts en termes de nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur, de positionnement des universités régionales au niveau continental ou encore du salaire mensuel moyen des maîtres de conférences.

4. Penser la mise en œuvre et les effets non-désirés des IAP : confronter la littérature sur les instruments avec les travaux sur l'implémentation des politiques publiques

L'entrée par les IAP nous permet de saisir l'avènement de ces nouveaux modes de régulation qui tendent à structurer les systèmes universitaires kenyans et ougandais en Afrique de l'Est. L'objectif de cette dernière partie est de discuter la mise en œuvre de ces nouveaux outils de régulation. Nous observons ainsi des décalages, des effets originaux et non-désirés par les réformateurs qui redessinent localement la mise en œuvre des instruments, pensés et modélisés le plus souvent à partir d'expériences du Nord. Si cette ingénierie universitaire, structurée autour de nouvelles techniques bureaucratiques, est le résultat d'une redéfinition de l'université dans les arènes régionales (EAC, IUCEA), elle est renégociée, retranscrite et retraduite localement. Nous nuancions ainsi l'impact de ces IAP sur le fonctionnement quotidien des établissements. Cette intuition est le fruit d'une discussion avec une professeure et ancienne doyenne de la faculté des arts à l'UM qui insiste sur le fonctionnement réel du bureau de l'assurance qualité dans son établissement :

« How can one talk of quality assurance ? Because even the department of the quality assurance itself, if you go there you will laugh ! Two miserable people there, they cannot work ! How can they insure quality ? There is no quality assurance even in the quality assurance office itself ! »¹³.

Elle nous rappelle que la mise en œuvre d'un instrument suppose l'existence de moyens (financiers et humains en l'occurrence) qui permet de le concrétiser.

En s'appuyant sur l'exemple des savoirs universitaires, nous démontrons comment les IAP se superposent à des enjeux locaux spécifiques et peuvent ainsi, après de nouvelles négociations et réappropriations par les acteurs, se voir détourner de leurs objectifs initiaux. Cette question de la mise en œuvre et des effets des IAP dans les universités est-africaines nous permet de revenir sur les propositions de recherche de Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes qui soulignent l'importance de mettre en exergue les dynamiques de blocage, de conflits et d'oppositions qui font partie des effets peu observés et analysés des techniques de gouvernement. Cette proposition nous permet de revenir sur des travaux classiques en analyse des politiques publiques sur l'implémentation : « What can be called public policy, and thus has to be implemented, is the product of what has happened in the earlier stages of the policy process. Nevertheless, the content of that policy, and its impact on those affected, may be

externes) dans les différents départements. Ces services sont, par exemple, facturés 1 000 US\$ par jour par l'« APEX Management Systems-Consultants LTD », l'un des organismes utilisé par l'Université de Nairobi. Entretien avec un responsable des formations aux certifications ISO (réalisé le 15/11/2011, Nairobi).

¹³ Entretien réalisé le 23/11/2012, Kampala.

substantially modified, elaborated or even negated during the implementation stage » (Hill et Hupe, 2002 : 6-7). Il s'agit alors d'étudier les écarts qui existent généralement entre les décisions prises et les résultats obtenus (Pressman et Wildavsky, 1973). En partant d'une lecture de la stratégie initiée par les administrateurs des départements et des facultés de l'UM, nous revenons sur des résultats bien ancrés de la discipline qui considèrent que ces « acteurs du bas » sont les acteurs majeurs des IAP du fait de leur rôle central dans la (non)concrétisation, des effets de traduction, de blocage et de réadaptation locale de l'action publique (Lipsky, 1980 ; Sabatier, 1985 ; Dubois, 2010).

4.1. Les IAP et les savoirs universitaires : adapter les formations aux besoins du marché de l'emploi et aux programmes de développement national

En Ouganda et au Kenya, on observe un double processus d'ingénierie universitaire : le premier endogène, le second exogène. Le premier est construit au sein même des établissements d'enseignement supérieur et participe à l'émergence des nouvelles pratiques bureaucratiques. C'est par exemple le cas des plans stratégiques, existant pour l'ensemble des échelons bureaucratiques des établissements (le département, la faculté, le collège et l'administration centrale) et qui sont rédigés par les nouveaux managers universitaires (University of Nairobi, 2008 ; Makerere University, 2007, 2008). Ce sont ces documents-cadres qui fixent cette nouvelle gouvernance universitaire et mettent en œuvre localement ces procédures d'assurance et de normes ISO par exemple. Mais on remarque également un ensemble d'instruments construit en dehors de l'université et qui ont des effets directs sur la recomposition des cursus et des savoirs : ce sont les projets de développements nationaux (visions 2025, 2030, 2035 et 2040) et qui engagent de nouvelles réflexions sur les formations et les cursus que doivent proposer les universités (Government of the Republic of Kenya, 2007, 2012 ; The Republic of Uganda, 1998, 2006, 2013).

Ces programmes de développement national sont des plans de réformes à moyen terme lancé le plus souvent sous l'impulsion des institutions internationales et de leurs experts (Fourie, 2014). Ces visions se construisent autour d'indicateurs sectoriels (économie, énergie, tourisme, éducation...) visant à construire une comparaison internationale, notamment avec la trajectoire des dragons asiatiques. Au sein de ces documents, le secteur de l'enseignement supérieur occupe une place importante afin d'y promouvoir l'investissement et surtout de favoriser le développement des filières scientifiques. Cette stratégie de promotion des sciences et de la technologie se matérialise plus spécifiquement dans trois domaines : l'investissement dans le secteur de la recherche, l'équilibre entre les étudiants inscrits en sciences et en sciences sociales et la transformation des curricula délivrés par les universités. En effet, les formations doivent mieux correspondre aux enjeux nationaux et aux priorités de développement fixés par le gouvernement afin d'améliorer l'employabilité et les besoins du marché. Ces programmes ont engagé une réflexion sur les savoirs enseignés, sur leur adaptabilité au marché, aux besoins économiques et à l'offre. En intégrant cette question de la rentabilité, ces nouvelles normes, via leurs outils, ont eu des impacts décisifs sur les savoirs. Au niveau des contenus d'enseignement, de nombreuses modifications ont été engagées pour que les cursus correspondent aux priorités nationales, sur la base de cette nouvelle bureaucratisation néolibérale (objectifs chiffrés, développement prévisionnel...). Ces programmes ont comme caractéristique de promouvoir les filières scientifiques au détriment des filières en Sciences Humaines et Sociales (SHS).

En effet, ils engagent de nouvelles réflexions sur les formations et les cursus que doivent proposer les universités pour répondre à la formation des cadres, des managers et, plus

généralement, de la main d'œuvre. Pourtant, les responsables des départements de SHS ont su adapter leurs programmes et cursus pour attirer toujours plus d'étudiants, et ce, à l'encontre des instruments promus nationalement. L'objectif de l'article est désormais d'analyser la mise en œuvre de ces IAP en évaluant leurs impacts sur les contenus des formations et sur le choix des filières des étudiants. Nous démontrons comment les acteurs locaux en charge des SHS se sont adaptés à ce nouveau contexte qui visait à les mettre en péril. Pour étayer l'argumentaire, nous nous appuyons sur l'étude de cas de l'UM.

4.2. Adaptation locale et stratégies des administrateurs des départements de sciences humaines et sociales : l'exemple de l'Université de Makerere

La diffusion et la multiplication de ces IAP génèrent, à priori, un contexte peu favorable aux sciences sociales et humaines. Pourtant, comme le démontrent Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes, l'appropriation d'un instrument et sa mise en application peuvent engendrer des formes de résistances et des stratégies des agents opérateurs pour s'opposer au changement ou pour profiter d'un contexte nouveau pour se (re)positionner (Halpern et al., 2014 : 502-503). L'exemple de l'UM démontre bien comment les responsables des départements et des facultés de SHS ont tiré bénéfice de ces instruments pour attirer toujours plus d'étudiants dans leurs filières.

On propose de partir de cette énigme : pourquoi les effectifs des filières en sciences sociales et humaines attirent encore le plus d'étudiants alors que depuis les années 2000 et la promotion de ces documents cadres, la politique gouvernementale tend à modifier cet équilibre en faveur des sciences. En effet, même si l'on observe une hausse dans l'ensemble des filières scientifiques du nombre d'étudiants (respectivement 27, 21, 59 et 38%), les étudiants inscrits en SHS restent encore très largement majoritaires (plus de 75% des effectifs) entre 2007 et 2010, grâce à la hausse de 326% des étudiants dans les humanités.

Tableau n°1 : Effectif des étudiants par filière universitaire en Ouganda (2007-2010)¹⁴

	Sciences sociales	Humanités	Sciences de l'agriculture	Sciences médicales	Sciences de l'ingénieur	Sciences naturelles	Total	Pourcentage d'étudiants en sciences sociales et humaines(%)
2007	62 901	3 344	1 678	3 489	3 447	8 781	83 640	79
2008	58 834	8 033	1 990	3 971	3 866	8 928	85 622	78
2009	57 279	12 836	1 627	4 007	4 001	10 646	90 396	78
2010	60 188	14 259	2 137	4 230	5 482	12 137	98 433	76

Même si les études coûtent en moyenne plus chères en sciences qu'en sciences sociales¹⁵, facteur déterminant pour les étudiants dans le choix d'une filière, nous postulons que ce

¹⁴ Voir les références dans Provini, 2016 : 384.

¹⁵ Par exemple, en 2013-2014, les frais d'inscription pour les étudiants, préparant une licence de travailleur social et d'administration sociale, s'élèvent à 840,000 Ushs (soit environ 330 US\$), une licence en étude de développement, 700,000 Ushs (soit environ 275 US\$), et une licence de journalisme et de communication, 980,000 Ushs (soit environ 385 US\$). En science, les frais d'inscription pour les étudiants préparant une licence en pharmacie sont de 1,344,000 Ushs (soit environ 530 US\$), une licence en géoscience pétrolière, 1,300,000

déséquilibre provient également des stratégies développées par les responsables des départements et des facultés en sciences sociales pour tirer profit de la mise en œuvre de ces IAP. L'UM est la première institution de la région à avoir restructuré son fonctionnement afin de répondre à l'importante restriction budgétaire alloué annuellement par le gouvernement (Kiiza, 1997 ; Court, 1999 ; Kasozi, 2000, 2002, 2009 ; Musisi et Muwanga, 2003 ; Kwesiga et Ahikire, 2006 ; Mamdani, 2007 ; Provini, 2014, 2016). Face à ce contexte de crise, les facultés et les départements de SHS ont déployé des stratégies pour générer leurs propres revenus. Certains responsables ont décidé, au début des années 1990, de mettre en place de nouveaux cursus pour attirer des étudiants « privés » payant eux-mêmes leur frais de scolarité. L'établissement se structure à cette période par une forte déconcentration des pouvoirs où chaque unité académique dispose de la possibilité de mettre en place de nouveaux programmes sans que la décision finale ne soit validée par l'administration centrale. Dans cette situation, c'est la faculté des arts d'Oswald Ndoleriire qui engage plusieurs initiatives. Profitant de la possibilité pour les départements de SHS de pouvoir massifier plus facilement leurs cours par rapport aux unités en sciences, qui, elles, doivent effectuer un investissement financier plus important en terme de matériel et d'infrastructure notamment, O. Ndoleriire engage un véritable bouleversement préfigurant une dynamique qui sera généralisée par de nombreuses unités de SHS de Makerere :

« cette faculté, dans les années 1990, était très démunie, elle était ridiculisée. Donc nous avons entrepris des réformes, et j'étais le doyen à l'époque, de 1992 à 2003. Donc nous avons beaucoup innové, avec les cours du soir, et la mise en place de différents cours qui n'existaient pas à l'époque [...]. Au moment où je l'ai quittée, plus du quart du revenu de l'université provenait de notre faculté. Et nous avons peut-être aussi le tiers des étudiants dans notre faculté. On ne pouvait pas rester avec le « bachelor [*équivalent de la licence*] of arts » qui n'attirait personne. Nous avons enrichi le « bachelor of arts » avec ce que nous avons appelé la professionnalisation, c'est-à-dire qu'on pouvait faire de l'histoire avec du management, que nous avons appelé « organisational studies ». On pouvait faire de la littérature avec des études de secrétariat, pour avoir quelque chose à faire si on n'enseigne pas. On a créé de nouveaux programmes. L'« environmental management » était ici, l'« urban planning » était ici, le « tourism » était ici, les « development studies » étaient ici. Et quand les autres facultés se sont plaintes que ce n'était pas notre domaine, notre argument était de dire que « vous, vous ne les avez pas. Vous ne les avez pas créés donc laissez nous gérer » »¹⁶.

De nouveaux cours ont ainsi vu le jour jusqu'à la fin des années 2000 : « environment management », « tourism management », « urban planning », « organisation studies », « communication skills », « mass communication », « social anthropology », « drama and dance », « tourism », « environment and secretarial studies », « development studies », et « development studies, human rights, ethics and human management » (Mamdani, 2007 : 65). Dans cette stratégie de captation de nouveaux étudiants privés, la faculté des arts va également appliquer l'outil de l'interdisciplinarité, en utilisant le discours de la professionnalisation des cursus, pour associer de nouveaux programmes, à priori plus

Ushs (soit environ 510 US\$), et une licence en dentaire, 2,000,000 Ushs (soit environ 785 US\$). Voir <http://mak.ac.ug/sites/default/files/Makerere-Undergraduate-Fees-Structure-2013-14-FULL.pdf>. La note minimale requise à la sortie de l'enseignement secondaire est également plus faible pour accéder aux filières des SHS même si plusieurs décisions sont régulièrement prises pour diminuer celle des sciences afin d'y attirer les étudiants, d'autant plus que les domaines scientifiques souffrent d'un véritable déficit d'enseignant dès le primaire.

¹⁶ Oswald Ndoleriire, Principal du Collège des humanités et des sciences sociales, ancien Doyen associé et Doyen de la faculté des arts, entretien réalisé le 03/05/2012, Kampala.

séduisants aux cours généralement enseignés. Par exemple, les étudiants peuvent étudier en même temps les études religieuses et la résolution de conflits ; la géographie et le tourisme ; les études linguistiques et le secrétariat ; l'histoire et le développement ; la philosophie et le management public (Mamdani, 2007 : 53).

Cette configuration initiée dès le début des années 1990 explique la situation d'anarchie qui existe encore aujourd'hui dans le contrôle et l'accréditation des cursus. En avril 2012, un rapport du Conseil national pour l'enseignement supérieur fait même la une des quotidiens nationaux en soulignant que près de 33% des cours administrés à l'UM sont non homologués et donc illégaux. Ce contexte atypique questionne les autorités gouvernementales sur le rôle de l'établissement dans son application des programmes promouvant le développement national :

« For lack of the mandatory statutory approval, the Auditor General says a number of colleges at the university are offering illegal academic programmes. This means that the university could be offering courses which are out of touch with the needs of the current job market, hindering the development of the country in the process. The offering of unaccredited academic programmes may lead to the teaching of inappropriate programmes, thus affecting the quality of education, the Auditor General report reads in part ». (Mugerwa, 2012 : 3).

Ces révélations remettent en cause l'ensemble des instruments construits depuis les années 2000 afin d'encadrer la formation des élites ougandaises en lien avec les besoins identifiés du marché. L'exemple de l'UM montre avec acuité que les responsables des filières des SHS ont pu s'adapter, dès les années 1990 et le désengagement financier du gouvernement du secteur de l'enseignement supérieur, à un contexte précaire. La mise en place de nouveaux cursus plus attractifs questionne la mise en œuvre et l'opérationnalité des instruments régulant les établissements d'enseignement supérieur. Les stratégies de ces acteurs administratifs locaux, qui précèdent la floraison de ces IAP, vont à l'encontre des engagements nationaux et des recettes construites régionalement et internationalement préconisant de rétablir l'équilibre des effectifs en faveur des sciences à partir des années 2000. On comprend bien que les administrateurs, qui reprennent à leurs comptes actuellement les IAP et qui proposent de nouveaux cursus, engagent des effets inattendus et non-désirés aux IAP. En rendant plus attractifs les cursus proposés dans leurs filières et sur la base des IAP mis en œuvre, ils augmentent les effectifs des SHS.

Les IAP sont l'objet de lutte de pouvoir et font l'objet de nouvelles traductions. En s'insérant localement, ils sont agencés par des stratégies d'acteurs, des contextes historiques et des pratiques bureaucratiques singuliers. La circulation et la diffusion de ces IAP ne peuvent pas se réaliser sans ces processus d'adaptation et de renégociation « par le bas ». Cette étude de cas nous rappelle que si l'ingénierie universitaire est le résultat d'une redéfinition de l'université dans les arènes internationales et régionales, elle est retraduite localement en fonction des acteurs administratifs, engendrant des effets originaux et non-désirés qui rejoignent les travaux et les résultats classiques sur l'implémentation de l'analyse des politiques publiques.

Conclusion

La configuration des réformes universitaires au Kenya et en Ouganda engage à s'intéresser aux instruments qui rythment désormais le quotidien bureaucratique des administrateurs, des

professeurs comme des étudiants. Ces normes et standards qui se construisent autour d'outils et de techniques façonnent le secteur de l'enseignement supérieur et régissent désormais les activités administratives et académiques des établissements. Ces IAP participent à la redéfinition de l'université, de ses services tout en modifiant la nature de ses acteurs. La circulation de ces instruments a été facilitée en Afrique de l'Est par un réseau d'expertise, où l'IUCEA occupe une place centrale. Si cette institution de la communauté d'Afrique de l'Est dispose de ressources limitées (Provini, à venir), elle participe grandement à la diffusion locale de ces prescriptions néolibérales. L'IUCEA apparaît ainsi comme un espace intermédiaire entre le global et le local qui facilite la circulation des idées, recettes et solutions d'action publique. Même si la diffusion et la circulation de ces instruments sont empiriquement observables (assurance qualité, ISO, Visions), il ne faut pas négliger les formes de résistance et de réappropriation lors de leur mise en œuvre. Par exemple, les instruments régulant l'enseignement supérieur démontrent que, s'ils cadrent les universités à encourager le développement des cursus, recherches et investissements en sciences, les acteurs administratifs retraduisent localement les IAP. Comme le souligne les résultats des travaux sur l'implémentation de l'action publique, il existe généralement des dynamiques de blocage, des conflits, des oppositions et des résistances à la mise en œuvre des IAP. L'action de ces instruments de politique publique se superpose à des enjeux et stratégies locales dont on ne doit pas minimiser l'importance et peut produire des effets inattendus. Le cas de l'UM montre avec acuité que les responsables des filières des SHS ont pu s'adapter, dès les années 1990 et le désengagement financier de l'Etat, à un contexte précaire. La mise en place de nouveaux cursus plus attractifs questionne la validité et l'efficacité des IAP. La politique de ces administrateurs va à l'encontre des engagements nationaux et recettes préconisées régionalement et à l'international réclamant un nouvel équilibre des effectifs en faveur des sciences. Cette approche par les IAP et les résistances qui s'engagent localement interroge la littérature sur les réformes universitaires en Afrique qui défende l'hypothèse d'une internationalisation des réformes et des espaces universitaires. Même si l'on observe des dynamiques de convergence, les réformes universitaires s'inscrivent dans des histoires, des rapports et des jeux de pouvoir entre les acteurs singuliers, imposant aux chercheurs de nuancer et questionner ces dynamiques de standardisation observées à priori (Provini, 2016).

Par ailleurs, on peut émettre l'hypothèse que les décalages entre la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique, par exemple des IAP, sont plus importants en Afrique qu'au Nord. La majorité de la littérature ayant pour objet un secteur de politique publique sur le continent africain s'intéresse encore essentiellement à la phase de mise sur agenda et de prise de décision. Cette lecture sur la fabrique politique des politiques publiques encourage l'analyse de standardisation des configurations d'action publique, indépendamment du secteur étudié (par exemple en terme de « privatisation » ou de « marchandisation »). Pourtant, peut-être plus qu'ailleurs, la configuration des politiques publiques en Afrique semble être caractérisée par ce décalage spatial et temporel entre la fabrique et l'implémentation de l'action publique où s'agrègent et se greffent de nouveaux acteurs, enjeux politiques et relations de pouvoir lors de la phase d'implémentation, réorientant l'action négociée antérieurement. Alors qu'on observe une faible participation d'acteurs « de la société civile » dans les processus de fabrique des politiques publiques en Afrique, phase régulée par les acteurs internationaux et nationaux et qui s'explique par une faible différenciation de l'Etat et de la société, la participation d'acteurs locaux et parfois « non-étatiques » est d'autant plus prégnante au moment de la mise en œuvre, expliquant les décalages récurrents entre la fabrique et la mise en œuvre sur le continent. On peut poser l'hypothèse qu'en Afrique et aux Suds, la stabilité et la légitimité politique du pouvoir s'explique peu par les résultats de l'action publique (Laswell, 1956) et/ou par la participation démocratique à la fabrique

politique des politiques publiques (Zittoun, 2013). Contrairement au Nord, elles s'exerceraient plutôt au moment de la mise en œuvre par ces processus de traduction et de renégociations « par le bas ».

Bibliographie

AKKARI, Abdeljalil et PAYET, Jean-Paul (éd.), *Transformations des systèmes éducatifs dans les pays du Sud. Entre globalisation et diversification*, Bruxelles, De Boeck, 2010.

BAYART, Jean-François, *Sortir du national-libéralisme. Croquis politiques des années 2004-2012*, Paris, Karthala, 2012.

BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher Education Policies in Africa : The Pressure from External Forces and the Neoliberal Agenda », *JHEA/RESA*, 2003, vol. 1, n° 1, p. 24-56.

BRUNO, Isabelle, « La recherche scientifique au crible du *benchmarking*. Petite histoire d'une technologie de gouvernement », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2008, vol. 55, n° 4 bis, p. 28-45.

BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires en Afrique de l'Est*, Nairobi/Paris, Institut français de recherche en Afrique/Karthala, 2012.

CHARLIER, Jean-Emile, « Savants et sorciers. Les universités africaines francophones face à la prétendue universalité des critères de qualité », *Education et Sociétés*, 2006, vol. 2, n° 18, p. 93-108.

CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'inéluctable ajustement des universités africaines au processus de Bologne », *Revue française de pédagogie*, 2010, n° 172, p. 77-84.

CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'influence normative du processus de Bologne sur les universités africaines francophones », *Education et Sociétés*, 2012, n° 29, p. 87-102.

CHARTON, Hélène et OWUOR, Samuel, « De l'intellectuel à l'expert. Les sciences sociales africaines dans la tourmente : le cas du Kenya », *Revue internationale d'éducation Sèvres*, 2008, n° 49, p. 107-119.

COMMISSION FOR HIGHER EDUCATION KENYA, TANZANIA COMMISSION FOR UNIVERSITIES et NATIONAL COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION UGANDA, *Credit Accumulation and Transfer System, East Africa. Minimum Standards for Courses of Study in Basic Sciences Undergraduate Programmes*, Kampala, Commission for higher education Kenya/Tanzania commission for universities/National council for higher education Uganda, 2009.

COURT, David, *Financing Higher Education in Africa : Makerere, the Quiet Revolution*, Working paper, Banque mondiale/Fondation Rockefeller, 1999.

DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

DUBOIS, Vincent, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in BORRAZ, O. et GUIRAUDON, V. (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286.

FOURIE, Elsje, « Model Students : Policy Emulation, Modernization, and Kenya's *Vision 2030* », *African Affairs*, 2014, vol. 113, n° 453, p. 540-562.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2007.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Performance Contracting Guidelines on the Vision 2030 Project Indicators*, Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2012.

HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

HANSERT, Christoph, KURIA, Mike et NKUNYA, Mayunga H. H., « Joint Capacity Development for Regional Quality Assurance : the IUCEA-DAAD-HRK East African Quality Assurance Initiative », Working paper préparé pour une conférence de l'ADEA, 2012.

HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

HIBOU, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013.

HILL, Michael et UPE, Peter, *Implementing Public Policy*, Thousand Oaks, Sage, 2009 (2002).

KASOZI, A. B. K., *University Education in Uganda. Challenges and Opportunities for Reform*, Kampala, Fountain, 2000.

KASOZI, A. B. K., « The Role of the State in Addressing Challenges and Opportunities Posed by the Rapid Growth of Universities in Uganda Since 1988 », *African Studies Review*, 2002, vol. 45, n° 2, p. 123-139.

KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's Public Universities. An obstacle to Serving the Public Good*, Kampala, Fountain Publishers, 2009.

KIIZA, Julius, « Liberalisation Policies and University Education in Uganda : an Assessment of the Cost-Sharing Policy », *Makerere Political Science Review*, 1997, vol. 1, n° 1, p. 72-87.

KNIGHT, Jane et WOLDEGIORGIS, Emnet T. (Ed.), *Regionalization of African Higher Education. Progress and Prospects*, Rotterdam, Sense Publishers, 2017.

KWESIGA, Joy C. et AHIKIRE, Josephine, « On Student Access and Equity in a Reforming University : Makerere in the 1990s and Beyond », *JHEA/RESA*, 2006, vol. 4, n° 2, p. 1-46.

LANGÉ, Marie-France et HENAFF, Nolwen, « Politiques, acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation. Introduction », *Revue Tiers Monde*, 2015, n° 223, p. 11-28.

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Instrument » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 325-335.

LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 1, p. 5-22.

LASWELL, H., *The Decision Process. 7 Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.

LEBEAU, Yann, « Classement et déclassement des universités au Nigeria. De l'uniformité des procédures d'admission à la multiplicité des stratégies de contournement », *Cahiers d'études africaines*, 2003, vol. 1-2, n° 169-170, p. 209-233.

LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine, *Les mondes universitaires face au marché. Circulation des savoirs et pratiques des acteurs*, Paris, Karthala, 2011.

LIPSKY, M., *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 2007/08-2017/18. Planning and Development Department*, Kampala, Makerere University 2007.

MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 2008/09-2018/19*, Kampala, Makerere University, 2008.

MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul (Sénégal), CODESRIA, 2007.

MATERU, Peter, « Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa. Status, Challenges, Opportunities, and Promising Practices », *World Bank Working Paper*, 2007, n° 124.

MNGOMEZULU, Bhikithemba Richard, *A Political History of Higher Education in East Africa. The Rise and Fall of the University of East Africa, 1937-1970*, Houston, UMI, 2004.

MUGERWA, Yasiin, « 33% of Mak Courses Are Illegal, AG Says », *Daily Monitor*, 9 avril 2012, p. 3.

MUNENE, Ishmael I., « « ... University is ISO 9000:2008 Certified » : Neoliberal Echoes, Knowledge Production and Quality Assurance in Kenyan State Universities », *JHEA/RESA*, 2013, vol. 11, n°1 et 2, p. 161-182.

MUSISI, Nakanyike B. et MUWANGA, Nansozi K., *Makerere University in Transition 1993–2000 : Opportunities and Challenges*, Oxford/Kampala, James Currey/Fountain Publishers, 2003.

PRESSMAN, Jeffrey L. et WILDAVSKY, Aaron B., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984 (1973).

PROVINI, Olivier, « Croquis du nouveau management public dans l'espace universitaire est-africain », *Mambo!*, 2012, vol. 10, n° 6.

PROVINI, Olivier, « The Political Economy of Makerere Reforms via a Qualitative Approach. An Interview with the Professor Ruth Mukama », », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2014, n° 49, p. 143-160.

PROVINI, Olivier, *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat*, Thèse de Doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015.

PROVINI, Olivier, « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Logiques de convergences et tendances aux divergences », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2016, n° 15.

PROVINI, Olivier, « La régionalisation des systèmes universitaires : une coquille vide ? » in C. Thibon et M.-A. Fouéré (dir.), *Kenya contemporain*, Paris, Karthala, à venir

RIZZI, Bruno, *The Bureaucratization of the World*, The Free Press, 1985 (1939).

SABATIER, Paul, « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : a Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 1, p. 21-48.

SHABANI, Juma, OKEBUKOLA, Peter et OYEWOLE, Olusola, « Regionalization of Quality Assurance in Africa » in KNIGHT, Jane et WOLDEGIORGIS, Emnet T. (Ed.), *Regionalization of African Higher Education. Progress and Prospects*, Rotterdam, Sense Publishers, 2017, p. 93-112.

TADE, Akin Aina, « Beyond Reforms : The Politics of Higher Education Transformation in Africa », *African Studies Review*, 2012, vol. 53, n° 1, p. 21-40.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *A Road Map to Quality. Handbook for Quality Assurance in Higher Education. Volume 1 : Guidelines for Self Assessment at Program Level*, Kampala, IUCEA/DAAD/German Rector's Conference, 2010a.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *A Road Map to Quality. Handbook for Quality Assurance in Higher Education. Volume 2 : Guidelines for External Assessment at Program Level*, Kampala, IUCEA/DAAD/German Rector's Conference, 2010b.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA et EAST AFRICAN COMMUNITY, *Study on the Harmonization of the East African Education Systems*, Arusha, IUCEA/EAC, 2009.

THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2025*, Kampala, The Republic of Uganda, 1998.

THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2035*, Kampala, The Republic of Uganda, 2006.

THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, The Republic of Uganda, 2013.

UNIVERSITY OF NAIROBI, *Strategic Plan 2008-2013*, Nairobi, University of Nairobi, 2008.

UWAKWE, Charles B. U., FALAYE, Ajibola O., EMUNEMU, Benedict O. et ADELORE, Omobola, « Impact of Decentralization and Privatization on the Quality of Education in Sub-Saharan Africa : The Nigerian Experience », *European Journal of Social Sciences*, 2008, vol. 7, n° 1, p. 160-170.

ZELEZA, Paul Tiyambe et OLUKOSHI, Adebayo (éd.), *African Universities in the Twenty-First Century. Volume I : Liberalisation and Internationalisation*, Dakar, CODESRIA, 2004.

ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politiques des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013.