HAL
open science

Quand les doyens et les enseignants lâchent leurs étudiants. Une nouvelle lecture des réformes à l'Université de Makerere en Ouganda (1986-2000)

Olivier Provini

▶ **To cite this version:**

Olivier Provini. Quand les doyens et les enseignants lâchent leurs étudiants. Une nouvelle lecture des réformes à l'Université de Makerere en Ouganda (1986-2000). Gouvernement & action publique, 2018, 7 (2), pp.117-139. 10.3917/gap.182.0117 . hal-01817294

HAL Id: hal-01817294

https://hal.science/hal-01817294

Submitted on 17 Jun 2018

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.

Dossier « « Penser l'action publique » en contextes africains » (coord. par O. Provini)
Revue *Gouvernement et action publique*

Quand les doyens et les enseignants lâchent leurs étudiants : une nouvelle lecture des réformes à l'Université de Makerere en Ouganda (1986-2000)

Olivier Provini
Maître de conférences en science politique
Université de La Réunion
olivier.provini@univ-reunion.fr

Résumé
Cet article discute le processus de politiques publiques dans un Etat sous régime d'aide. A l'exemple de l'Ouganda (1986-2000) et des réformes de l'Université de Makerere, nous y interrogeons la capacité des acteurs universitaires à se mobiliser et à s'engager dans les configurations d'action publique. Autant, au Nord, la participation des acteurs de la société civile semble garanti par l'existence de cadres d'intervention participatif, autant, en contextes africains, dans des situations de régime d'aide et parfois autoritaire, le caractère participatif des procédures paraît problématique et propice à des actions publiques pilotées par des experts internationaux. Nous défendons pourtant la thèse que même dans un Etat sous perfusion de l'aide internationale et dans un régime oscillant entre épisode démocratique et autoritaire, l'action publique demeure un processus dynamique de coproduction et nous renseigne sur la recomposition du champ académique ougandais. Cet article, issu d'une thèse en science politique, repose sur la mobilisation de données de seconde main, d'un travail dans les archives de l'Université de Makerere et sur la conduite d'entretiens semi-directifs rétrospectifs.

Mots-clés
Sociologie de l'action publique ; Etat sous régime d'aide ; réforme ; enseignement supérieur ; administration ; mobilisation sociale ; Ouganda ; Makerere.

Summary:

This article discusses policy processes in a state depending on aid. Relying on the Ugandan experience (1986-2000) and the reforms undertaken at the University of Makerere, we question the capacity of academic stakeholders to mobilise and to get engaged in public policy configurations. Whereas in the North, the participation of civil society actors seems to be ensured by frameworks promoting participatory intervention, this mode of action is less evident in African and sometimes authoritarian contexts, where public action appears be oriented by international experts. However, we argue that even in a state relying on international aid and fluctuating between democratic and authoritarian experiences, public action remains a dynamic process of coproduction, which informs about the reconfiguration of the academic field in Uganda. Stemming from a PhD thesis in political science, this article bases on secondary data, research at the archives of the University of Makerere, as well as on semi-structures retrospective interviews.

Key words:
Sociology of public action; aid-dependent state; reform; higher education; administration; social mobilization; Uganda, Makerere.

DRAFT

Introduction

> « Il a été déclaré qu'essayer de changer une université correspond à essayer de déplacer une cathédrale […]. Dans sa révolution silencieuse, une université [Makerere] a montré qu'il est possible de déplacer la cathédrale ! » (Court, 1999, p. 4 et 19).

Le secteur de l'éducation constitue, depuis les débuts de l'aide publique au développement, un domaine central d'intervention des bailleurs de fonds dans les pays du Sud. Dans les années 1980-1990, les gouvernements et leurs universités publiques sont encouragés, par les experts des organisations internationales, à mettre en œuvre des réformes pour baisser les coûts publics du secteur universitaire et les dépenses générales de l'Etat au profit de l'enseignement primaire (Brock-Utne, 2003 ; Stromquist, Monkman, 2014 ; Lange, Henaff, 2015). Afin de promouvoir leurs recommandations et encourager l'émulation internationale, les experts des organisations multilatérales recourent, dans leurs rapports et leurs analyses, à la construction de modèles (Darbon, 2009). Dans le secteur de l'enseignement supérieur, c'est l'université publique ougandaise de Makerere (MAK)[1] qui est érigée, notamment par les experts de la Banque Mondiale (BM), comme un parangon pour les établissements publics des pays voisins et du continent africain. L'université de MAK est ainsi tour-à-tour qualifiée d'« exemple frappant » (Banque mondiale, 1991, p. 11), d'« exemple pour le reste du continent », de « succès » (Court, 1999, p. 4 et 9), de « leçon pour les autres universités en Afrique » (Banque mondiale, Unesco, 2000, p. 55), d'« exemple africain », de « modèle de réforme institutionnelle » (Banque mondiale, 2001, p. 53) ou encore de l'« une des rares réussites récentes » (Banque mondiale, 2003, p. 110).

Cette expérience ougandaise est traduite, dans le discours officiel, comme le résultat des réformes de gestions financière et managériale entreprises par le gouvernement et par les responsables de l'établissement au début des années 1990, faisant suite à l'ensemble des recommandations libérales prôné par la BM depuis les années 1980. Entre 1991 et 1992, le gouvernement ougandais introduit pour la première fois des étudiants privés qui paient eux-mêmes leurs frais de scolarité, coûts qui sont même élargis, en 1994, à l'ensemble des étudiants inscrits. L'objectif affiché est de ne plus subventionner, entièrement sur le budget de l'Etat, le secteur de l'enseignement supérieur et son unique établissement public, MAK. Conjointement, en 1992-1993, des cours du soir sont introduits pour attirer des étudiants-salariés, accroître les revenus internes et parfaire la « privatisation » de l'établissement. Cette notion polysémique est utilisée ici pour souligner la transformation des relations entre l'université et les autorités publiques, puisque ces dernières, confrontées à des restrictions budgétaires, encouragent son établissement public à diversifier ses ressources en attirant des fonds privés (Musselin, 2008, p. 19). En 1995, 83% du budget de MAK provient des fonds annuels alloués par le gouvernement. Le pourcentage ne cesse de diminuer entre 1995 et 2001, et la balance s'inverse définitivement en 2002 où 52% du budget de l'établissement est issu des fonds générés par les frais universitaires des étudiants privés (Provini, 2015, p. 413). La privatisation résulte de l'avènement d'instruments marchands et de nouveaux mécanismes

[1] L'université est la première institution d'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne. Initialement conçu pour l'enseignement secondaire, le Collège technique ougandais ouvre ses portes sur la colline de Makerere en 1922 pour former les étudiants des territoires britanniques d'Afrique de l'Est. En 1937, suite à la commission De La Warr, le collège propose également des formations dans le supérieur. L'institution devient officiellement un établissement universitaire en 1949 lors de son affiliation à l'Université de Londres. En juin 1963, il intègre l'Université d'Afrique de l'Est avec les collèges de Nairobi et de Dar es Salaam, avant de devenir officiellement l'Université de Makerere le 1er juillet 1970.

DRAFT

d'allocation des ressources qui visent à promouvoir, sur le temps long, un retrait de l'Etat du financement de MAK.

L'idée de la promotion du modèle de MAK construit à l'image des recommandations internationales sur le secteur est également reprise dans la littérature scientifique (Kajubi, 1992 ; Kasozi, 2002 ; Sicherman, 2005 et 2008 ; Magara, 2009). C'est surtout l'ouvrage de Mahmood Mamdani (2007), figure emblématique de la scène académique et intellectuelle ougandaise, qui fait actuellement référence sur la trajectoire de ces réformes dans les années 1990. Cette recherche de M. Mamdani doit se lire comme une réponse acerbe aux rapports des experts de la BM et à leur construction d'un prétendu modèle. Sa figure de professeur, d'intellectuel engagé sur le post-colonialisme et d'universitaire international est si importante, que l'ouvrage devient rapidement une référence sur la problématique des transformations du secteur de l'enseignement supérieur sur le continent. M. Mamdani construit l'établissement de MAK comme le type idéal des réformes libérales promues et mises en œuvre suite à la pression des organisations internationales sur le secteur universitaire. Dans le propos liminaire de son ouvrage, il explique que « [l'ouvrage est une analyse monographique] mais l'étude éclaire également, plus largement, les enjeux soulevés par la réforme néolibérale de l'enseignement supérieur. Parce que la réforme néolibérale à Makerere a été soutenue par la BM comme le modèle pour la transformation de l'enseignement supérieur sur le continent africain, ces enjeux ont une résonnance singulière pour le contexte africain » (Mamdani, 2007, p. vii). Erigée comme un modèle de bonne pratique par les experts de la BM, l'université de MAK est élevée au rang de contre-modèle par M. Mamdani, parangon des réformes de l'enseignement supérieur qui sont construites et pilotées par les experts internationaux dans le cadre des conditionnalités de l'aide internationale et des plans d'ajustement structurel.

Cet argument fait actuellement consensus dans la littérature scientifique, notamment dans les travaux de science de l'éducation, sur les réformes universitaires en Ouganda et sur le continent. En effet, la majorité de la recherche scientifique en contextes africains défend l'hypothèse que les réformes de l'enseignement supérieur sont le résultat de processus de changement piloté par des experts internationaux qui dictent, aux gouvernements, l'agenda et les mesures à mettre en œuvre – ces experts étant en position favorable grâce aux conditionnalités de l'aide au développement. Même si le résultat de politiques publiques imposées par un agenda international à des Etats dépendant de l'aide est plus souvent affirmé que véritablement démontré, il est certain que l'action publique dans un Etat sous régime d'aide (Lavigne Delville, 2017) interroge la capacité des gouvernements, comme de la société civile, à intervenir dans le processus de politiques publiques. En résonnance avec les propositions de l'introduction du dossier sur l'incidence de l'aide dans les processus d'action publique, on peut notamment s'interroger sur la capacité des acteurs universitaires (administrateurs, enseignants et étudiants) à se mobiliser et à s'engager dans les processus de fabrication des politiques publiques. Autant, au Nord, l'accès aux espaces de l'action publique et la transparence minimale de la décision semblent la plupart du temps garanti par l'existence de cadres d'intervention participatif structurés et pérennes, autant, en contextes africains, dans des situations de régime d'aide et parfois autoritaire, le caractère participatif des procédures paraît problématique et propice à des actions publiques pilotées par un petit nombre d'acteurs à très fortes capacités. En Ouganda, ce contexte de l'aide, *a priori* peu favorable à la mobilisation, semble renforcé par la situation de post-crise du régime ougandais à la fin des années 1980. L'arrivée au pouvoir en 1986 de Yoweri Kaguta Museveni achève une période de grande instabilité politique et de conflits, suite au règne de huit ans d'Idi Amin Dada (1971-1979) et au retour au pouvoir de Milton Obote (1980-1985). En lien avec l'articulation

DRAFT

du dossier entre la sociologie de l'action publique et la sociologie de l'Etat, cette situation interroge la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique dans un régime d'aide et « hybride » oscillant entre des épisodes autoritaire et démocratique (Tripp, 2010).

L'objectif de cet article est donc de tester l'hypothèse dominante de la littérature de réformes de l'enseignement supérieur pilotées par des experts internationaux qui dictent, au gouvernement, l'agenda et les mesures à mettre en œuvre dans le secteur. Loin de nous opposer artificiellement à cette hypothèse, nous défendons plutôt que l'action publique est coproduite, même dans un Etat sous régime d'aide et hybride ; et c'est d'ailleurs cette fabrique partagée de l'action qui mène à la privatisation de MAK. Avec les outils théorique et méthodologique de la sociologie de l'action publique (Hassenteufel, 2011), notamment afin de décrire les configurations multi-acteurs et les moments de coalition et de (dé)mobilisation qui façonnent le changement, nous démontrons comment se coproduisent les réformes à MAK, entre dépendance relative aux acteurs de l'aide internationale, initiatives des administrateurs de l'établissement et mobilisations universitaires. Nous défendons la thèse que, malgré les caractéristiques économiques du régime d'aide entre les années 1980-1990, les politiques d'enseignement supérieur et les réformes introduites à MAK, sont surtout le résultat du champ académique ougandais, c'est-à-dire des rapports de force politiques spécifiques et des stratégies d'acteurs universitaires qui ont su tirer profit des réformes mises en œuvre au sein de l'établissement. Notre réflexion « par le bas » (Hassenteufel, 2011, p. 105-110) s'inscrit dans les problématiques soulevées par le dossier en discutant la capacité des acteurs universitaires – ayant *a priori* de plus faibles capacités que les experts internationaux – à participer au processus d'action publique. Même dans un Etat sous perfusion de l'aide internationale et dans un régime hybride – ayant par exemple un recours quasi systématique à la violence comme réponse aux mobilisations sociales – les politiques publiques sont le produit de la négociation et de rapports de force entre une pluralité d'acteurs. Notre étude de cas monographique vient donc valider des résultats bien ancrés de la littérature généraliste en science politique, notamment sur la circulation des politiques publiques (Mény, 1993 ; Delpeuch, 2009 ; Musselin, 2009 ; Hassenteufel, de Maillard, 2013). Dans le cadre d'une dépendance forte en termes financier et technique vis-à-vis de l'extérieur – caractéristique de l'Ouganda et de la majorité des Etats en Afrique – l'action publique demeure un processus dynamique de coproduction.

D'un point de vue méthodologique, l'article se base, tout d'abord, sur des études de seconde main traitant de données macroéconomiques sur l'Ouganda et qui sont recontextualisées afin de déterminer comment le régime d'aide et les partenariats privilégiés avec les bailleurs conditionnent les politiques éducatives. Eu égard à la période d'analyse (1986-2000), nous nous appuyons deuxièmement sur un corpus récolté dans les archives de l'université (données quantitatives, rapports de l'administration centrale, articles de presse des quotidiens et hebdomadaires anglophones *The East African*, *The Monitor*, *New vision* et *The Independent*) qui nous permettent de retracer factuellement les différentes phases de réformes, avoir accès à des discours officiels, d'identifier les acteurs impliqués ainsi que de retracer les épisodes de mobilisation sociale. Enfin, une quarantaine d'entretiens semi-directifs rétrospectifs et discussions informelles avec différents profils (étudiants, enseignants, membres du personnel administratif et responsables des associations étudiantes et enseignantes), et notamment des acteurs des réformes dans les années 1980-1990, ont été réalisés entre 2011 et 2013 à Kampala, capitale de l'Ouganda où est située l'université de MAK. Ils nous ont surtout permis de vérifier les données accumulées dans les archives et de retracer quelques trajectoires individuelles d'acteurs ayant participé aux réformes et encore en poste sur le campus. Afin de défendre notre argumentaire de la production partagée de l'action publique

DRAFT

dans un Etat sous régime d'aide, nous démontrons d'abord que si l'influence de l'aide internationale dans la stabilité du pouvoir et dans le processus de politiques publiques en Ouganda est indiscutable, cette configuration ne conditionne pas pour autant de manière décisive la fabrique et l'implémentation de l'action publique (partie 1). Eu égard à ce premier résultat, nous proposons de tester deux grilles de lecture plus spécifique au champ académique ougandais pour appréhender le changement à MAK. Nous nous intéressons aux initiatives du gouvernement et des administrateurs (partie 2) avant de regarder comment les mobilisations enseignantes et étudiantes participent à l'action publique et à la reconfiguration du champ académique (partie 3). Cette présentation n'a pas pour objectif de scinder le champ académique et de découper les intrigues entre elles mais résulte d'un choix d'écriture pour faciliter la compréhension de l'argumentaire.

1. L'hypothèse de la dépendance à l'aide internationale pour analyser les processus de politiques publiques

Il s'agit, dans cette première partie, de tester l'hypothèse dominante de la littérature sur l'enseignement supérieur en contextes africains, à savoir la dépendance des configurations de politiques publiques aux acteurs de l'aide internationale. La majorité des acteurs universitaires à MAK analysent d'ailleurs les réformes des années 1990 comme la conséquence des recommandations internationales. Une enseignante nous explique par exemple :

> « l'intérêt [pour les politiques publiques éducatives] s'est déplacé vers l'enseignement primaire et secondaire. Je pense que c'est à cause de la Banque mondiale. C'est une politique de la Banque mondiale. Ils [les experts de la Banque mondiale] pensent que l'enseignement supérieur est un plus, un luxe. C'est la raison pour laquelle l'enseignement supérieur dépend des bailleurs extérieurs »[2].

Il existe, dans la littérature comme chez les acteurs nationaux, la défense d'une hypothèse en filigrane, liant la dépendance à l'aide internationale et les politiques publiques : plus un pays dépendrait de l'aide internationale, plus ses politiques publiques résulteraient de l'expertise de ses bailleurs. Bien que cette question de la dépendance ait été réévaluée, au moins depuis les travaux de Georges Balandier (1971), cette problématique paraît toujours légitime pour penser l'action publique en contextes africains. En nous appuyant sur les résultats de la littérature sur l'économie politique de l'Ouganda, nous nuançons cette hypothèse en mettant en exergue, plutôt, les relations d'interdépendance entre le gouvernement et ses partenaires financiers.

1.1. La dépendance du régime de Y. K. Museveni à l'aide internationale

Après l'Indépendance en 1962, l'Ouganda connaît d'importantes crises de régimes, politiques et économiques jusqu'au milieu des années 1980. Le règne autoritaire d'I. Amin Dada (1971-1979) entraîne un déclin spectaculaire des ressources du pays[3]. Le retour au pouvoir de Milton Obote (1980-1985) engage un nouveau virage économique et réformateur. Il autoproclame l'Ouganda « meilleur élève du Fonds Monétaire International [FMI] » (Prunier, 1994, p. 143) et son gouvernement suit avec méthode les premiers programmes d'ajustement structurel appliqués sur le continent (Mugyenyi, 1991). L'enthousiasme international s'estompe néanmoins avec l'enlisement de nouvelles crises politiques dans le pays (Conseil militaire entre 1983-1985 et « Guerre du bush » entre 1981-1986) qui met fin aux accords

[2] Entretien réalisé le 24/04/2012, Kampala.

[3] Par exemple, en 1979, le Produit Intérieur Brut (PIB) baisse de 16% par rapport à 1972, alors que le Produit national brut par habitant chute de 34% (Kaberuka, 1994, p. 261).

DRAFT

avec les partenaires internationaux. Le renversement armé du pouvoir par Y. K. Museveni et ses soutiens le 25 janvier 1986, considérée aujourd'hui comme l'année zéro du pays, ouvre une nouvelle ère sur la scène politique nationale. Le changement de régime initie une dynamique de réhabilitation de l'Etat ougandais et de ses représentants auprès des bailleurs grâce à la pacification d'une partie du territoire, au redressement de certains indicateurs et à l'introduction d'importantes réformes institutionnelles et politiques. Face à l'enlisement des difficultés économiques entre 1985 et 1987, le parti-Etat ougandais, « Mouvement de Résistance Nationale » (NRM), passe un accord de stabilisation et d'ajustement structurel avec le FMI et la BM en 1987 (De Torrenté, 1999, p. 73). Alors que le gouvernement met rapidement en œuvre de nombreuses réformes dans le cadre des partenariats et des négociations avec les institutions financières internationales (réorganisation des services de l'Etat, baisse du nombre de fonctionnaires, vague de privatisation des entreprises publiques), l'Ouganda est l'un des rares pays du continent à afficher un taux de croissance du PIB de 6% en moyenne entre 1987 et 1995, chiffre qui atteint même 10% en 1994-1995 (Banégas, 1995, p. 4). L'inflation se maintient et entraîne une stabilité du taux de change, à tel point que le shilling ougandais s'affiche comme la devise prisée de la région.

Suite aux nombreuses réformes mises en œuvre et aux succès objectivés par les données macroéconomiques, le pays devient le bon élève du continent dans les années 1990 (Mwenda, Tangri, 2005 ; Tripp, 2010). Les institutions internationales et les bailleurs font de l'Ouganda un véritable laboratoire de réformes et de bonnes pratiques à exporter sur le continent. Dans la même logique que pour l'enseignement supérieur et le modèle de MAK, d'autres secteurs de politiques publiques deviennent des modèles. La stratégie des bailleurs et des organisations internationales consiste à exporter et à importer des modèles de gestion sociale, politique et économique afin de façonner l'action publique au Sud : c'est notamment le cas des réformes sur la décentralisation, (Carbone, 2008 ; Brisset-Foucault, 2011), la représentativité des femmes dans les postes de gouvernement (Tripp, 2001) et la lutte contre le sida (Demange, 2010). De nombreuses réformes soutenues par les bailleurs en Afrique ont ainsi la particularité d'avoir d'abord été mises en œuvre en Ouganda avant de vouloir être transposées par les experts dans d'autres pays du continent. Au-delà des prétendues réussites dans des secteurs de politiques publiques, c'est tout autant la personnalité de Y. K. Museveni qui participe à la construction du modèle de l'Ouganda et de ses réformes sectorielles. Le président s'attache, au début des années 1990, à accroître son capital sympathie et sa popularité internationale en se transformant en l'espace de quelques mois « de leader de guérilla gauchiste en parangon de l'économie libérale » (Perrot, 2003, p. 208). Il entreprend à partir de 1993 une tournée très médiatique des capitales européennes afin de relancer les investissements dans son pays pour y attirer les bailleurs et signer de nouveaux partenariats bilatéraux et multilatéraux. Y. K. Museveni fait partie d'une nouvelle génération de leaders politiques adoubée sur la scène internationale et arrivée au pouvoir quelques années avant la vague d'enthousiasme sur le processus de démocratisation des Etats (Ottaway, 1999 ; Oloka-Onyang, 2004).

Les données macroéconomiques, les nombreux partenariats avec les bailleurs de fonds et la modélisation de réformes semblent *a priori* valider l'intuition de réformes sectorielles pilotées par les organisations internationales et l'hypothèse en filigrane liant la dépendance à l'aide internationale et les politiques publiques : plus un pays dépend de l'aide internationale – notamment en période de post-crise et de fragilité politique, institutionnelle et économique – plus ses politiques publiques résultent de l'expertise des bailleurs. Pourtant, le croisement des travaux en économie politique et en sociologie politique, nous permettent de nuancer cette hypothèse et de confirmer que les rapports de force et les négociations entre les acteurs dans

DRAFT

la fabrique de l'action publique sont plus équilibrés que cette situation d'Etat sous régime d'aide ne le suggère.

1.2. Les stratégies d'extraversion[4] dans l'analyse des politiques publiques à l'exemple du secteur éducatif

L'engouement international pour la construction post-crise de la réussite du modèle de l'Ouganda et de ses réformes de politiques publiques se traduit par une augmentation du nombre de donateurs, une diversification de l'aide et une expansion de son volume. L'aide totale au développement passe ainsi de 182 millions d'US$ en 1985 à près de 830 millions d'US$ en 1995 (Perrot, 2003, p. 209). Ce flux d'aide constitue un facteur central de la construction de la légitimité et de la stabilité politique du régime de Y. K. Museveni au début des années 1990. Le pays dépend alors fortement de l'aide internationale qui contribue à environ 50% des dépenses publiques totales et à plus de 80% des dépenses de développement (De Torrenté, 1999, p. 86). Mais cette relation entre le gouvernement ougandais et les bailleurs internationaux ne se limite pas aux aspects purement macroéconomiques. En effet, ces partenariats d'aide engagent une circulation des idées, notamment dans la construction des problèmes de politiques publiques et de leurs recettes. Les experts de la BM et du FMI entretiennent d'étroites collaborations avec les membres des cabinets du gouvernement, à tel point que ces derniers anticipent parfois les demandes des bailleurs et connaissent parfaitement les conditions nécessaires pour recevoir et capter l'aide internationale (Banégas, 2010, p. 3). Des espaces de socialisation et de négociation se construisent progressivement dans les administrations de Kampala et de Washington, tandis que de nombreux ministres et hauts fonctionnaires ougandais participent à des stages de formation auprès des bailleurs.

C'est dans ce contexte que les experts des organisations internationales sont désignés, par les chercheurs comme par les professionnels en Ouganda, comme les acteurs déterminants des réformes et des processus de politiques publiques au début des années 1990. Le secteur éducatif semble d'ailleurs confirmer cette hypothèse. La reconstruction du système éducatif en Ouganda s'amorce avec l'annonce de l'Education Primaire Universelle (EPU) en 1996. Cette décision politique se conforme à l'ensemble des recommandations des experts des institutions financières internationales qui préconisent, depuis les années 1970-1980 et la théorie du capital humain, le développement prioritaire de l'enseignement primaire jugé plus rentable que l'enseignement supérieur (voir une synthèse de l'histoire des idées des rapports de la Banque mondiale dans Provini, 2015, p. 124-161). Eu égard aux caractéristiques économiques de l'Ouganda et de la dépendance du régime à l'aide internationale, les experts internationaux ont été dans un rapport de force favorable pour inscrire cette réforme sur l'agenda politique. Pourtant, comme le démontre les résultats des travaux de D. Stasavage (2003), la restructuration générale de la politique éducative, *via* la décision de mettre en œuvre l'EPU, n'est pas le résultat des conditionnalités de l'aide internationale ou de la socialisation des fonctionnaires ougandais aux thèses libérales. Plutôt, cette réforme résulte du contexte politique et des élections de 1996. L'annonce par Y. K. Museveni en mars 1996 de la mise en œuvre de l'EPU, qui organise l'annulation des frais de scolarité dans le primaire, surprend même les experts internationaux. Malgré la pression exercée par les partenaires étrangers de l'Ouganda depuis la fin des années 1980 pour engager la réforme de l'EPU, le gouvernement s'y refuse pour ne pas entraîner de nouvelles dépenses structurelles. C'est l'organisation de l'élection présidentielle de 1996 – une première depuis la prise de pouvoir armée de Y. K. Museveni – qui en est le facteur décisif décisionnel. L'annonce très populaire

[4] La notion est développée par J.-F. Bayart (1999 ; 2006) afin de proposer de nouvelles lectures à la formation de l'Etat et aux configurations de pouvoir en Afrique.

DRAFT

de l'EPU permet la large réélection du Président alors que la compétition avec le candidat du parti de l'opposition est disputée (Stasavage, 2003, p. 58-61).

Malgré la dépendance du régime politique ougandais à l'aide internationale, les représentants des organisations internationales et des bailleurs ne sont jamais totalement en position favorable pour orienter et piloter les réformes de l'éducation au profit de l'enseignement primaire – et au détriment du supérieur. Ce paradoxe, validé par les travaux en économie politique, s'explique quand on s'attarde sur les intérêts propres des organisations internationales. Alors qu'à la fin des années 1980-début 1990, les institutions financières sont de plus en plus critiquées sur les résultats de l'ajustement structurel et de l'efficacité de l'aide, elles sont à la recherche de modèles de réussite sur le continent pour valider, auprès des bailleurs, leurs orientations politiques (De Torrenté, 1999, p. 76). C'est l'Ouganda de Y. K. Museveni et ses réformes sectorielles qui sont désignés et construits comme le parangon du continent, en faisant fi des épisodes autoritaires du régime. L'interdépendance entre le gouvernement et les acteurs de l'aide bouleverse ainsi les rapports de force dans la fabrique de l'action publique. Les organisations internationales ont besoin de réussites politiques et économiques – même fictives – du régime puisqu'elles sont constitutives de la légitimité des politiques internationales de l'aide (Hauser, 1999, p. 633). Si le régime du NRM a su utiliser avec habileté les politiques d'aide pour consolider son pouvoir (Mwenda, Tangri, 2005), les organisations internationales et les bailleurs de fonds sont devenus eux-mêmes dépendants de la construction de la réussite du modèle ougandais (De Torrenté, 1999, p. 72 et 85).

La littérature en économie politique sur l'Ouganda insiste bien sur les relations d'interdépendance entre les experts des institutions financières internationales et leurs interlocuteurs gouvernementaux. Malgré la faible mobilisation de ces résultats dans les travaux sur l'analyse des politiques publiques en contextes africains, ils apportent des éléments décisifs pour nuancer certaines hypothèses, notamment celle liant le niveau d'aide internationale au poids des experts dans le processus de politiques publiques. Loin de battre en brèche radicalement cette lecture – tant ces partenariats structurent des espaces de socialisation, facilitent le partage de référentiels communs et participent à un contexte favorable au changement – ses résultats nous invitent à tester de nouvelles hypothèses pour analyser l'action publique. Nous proposons, dès lors, de nous arrêter sur la co-construction des politiques publiques en étudiant les imbrications entre le champ académique et politique ougandais afin d'appréhender les réformes à MAK au début des années 1990.

2. L'autonomie et la capacité d'innovation des administrateurs de Makerere dans un contexte de critique radicale

Il s'agit désormais de s'intéresser aux groupes d'intérêts et alliances locales qui ont facilité la recomposition du champ académique ougandais et la privatisation des activités de MAK. Même dans un Etat sous régime d'aide, l'action publique est façonnée par des enjeux politiques et des configurations nationales et locales d'acteurs qui expliquent la réussite, ou l'échec, des réformes. Ce résultat tend à valider « ailleurs » (Artigas, 2010) – c'est-à-dire dans un régime post-crise, dépendant de l'aide internationale et sujet à des épisodes autoritaires – les hypothèses au Nord sur la construction partagée de l'action publique. Nous nous intéressons, dans cette deuxième partie, à la critique radicale de l'université qui est au cœur des discours de Y. K. Museveni et des premières étapes des réformes à MAK, contexte qui va faciliter la mise en place des stratégies des administrateurs.

2.1. Une critique radicale de l'université au cœur des premières étapes des réformes

DRAFT

C'est en 1986, avec l'arrivée au pouvoir du NRM en Ouganda, que des réflexions s'engagent pour réformer le secteur de l'enseignement supérieur et son unique établissement public, MAK[5]. Dans le cadre de l'acte universitaire de 1970, le Président ougandais est également Chancelier de l'université, ce qui est symptomatique du chevauchement entre le champ politique et universitaire. Le premier discours au sein de l'établissement de Y. K. Museveni, prononcé dès le 25 juillet 1986, préfigure le changement mis en œuvre dans les années 1990. Il déclare ainsi :

> « l'éducation est coûteuse. L'enseignement supérieur est même plus coûteux. C'est par conséquent le devoir de chacun de voir comment les coûts unitaires par étudiant peuvent être réduits globalement et rapidement. La qualité doit être maintenue et améliorée mais au coût optimal »[6].

Il annonce, devant les universitaires, le tournant que souhaite implémenter son gouvernement pour baisser le coût public d'un secteur encore très largement subventionné par l'Etat. Il faut dire que le Président Y. K. Museveni n'a pas une affection particulière pour le champ académique. Ayant effectué ses études d'économie et de science politique au sein de l'université voisine tanzanienne – l'Université de Dar es Salaam – il garde l'image d'un enseignement supérieur avant tout théorique, idéologique, voir même obscurantiste. Par exemple, dans une conférence à MAK devant des étudiants, il se remémore :

> « nos maîtres de conférences en Tanzanie étaient un groupe de personnes des plus confus, notamment ceux en sciences sociales […]. Ces enseignants étaient trop impliqués dans un obscurantisme idéologique »[7].

Se présentant comme un homme issu de la lutte armée, plutôt que comme un intellectuel, il assimile les établissements d'enseignement supérieur à des lieux de formation où se diffuse une pensée critique vis-à-vis du pouvoir et généralement proche des théories marxistes – dans la tradition des établissements de Dar es Salaam et de MAK dans les années 1960-1970 (Mngomezulu, 2004 ; Sicherman, 2005, 2008). En 1990, il remet d'ailleurs en cause publiquement le travail et la posture des enseignants de MAK lors d'une conférence internationale à Kampala, en reprenant la célèbre métaphore de la tour d'ivoire. Il leur assène que :

> « si vous voulez devenir des enseignants-chercheurs africains plus indépendants, alors vous devez vous intéresser aux secteurs marchand et industriel dans lesquels vous vivez. Vous devez descendre de vos tours d'ivoire ! »[8].

C'est dans ce contexte de défiance et de méfiance que le nouveau gouvernement met en place trois commissions, composées essentiellement d'experts ougandais pour réformer l'enseignement supérieur et MAK. Ces délégations constituent de véritables opportunités pour

---

[5] Le second établissement d'enseignement supérieur public, l'Université de Mbara de science et de technologie, est créé en 1989. C'est le début des années 2000 qui entame une réelle massification de l'enseignement supérieur avec la formation des universités de Kabale (2001), de Kyambogo et de Gulu (2002). Aujourd'hui, et même s'il est difficile de recenser l'ensemble des institutions, l'Ouganda disposerait de onze universités publiques et de trente-quatre établissements privés d'enseignement supérieur.

[6] THE NEW VISION, « Graduates Should Show Discipline – Museveni », *The New Vision*, 29 juillet 1986, p. 4.

[7] NGANDA, S. I., MAGUMBA, T., « Museveni's Lecturers Were « Confused » », *The Monitor*, 14 juin 1997, p. 2.

[8] THE NEW VISION, « Museveni's Idea of Academic Freedom », *The New Vision*, 4 décembre 1990, p. 7.

DRAFT

les élites nationales afin de capter de nouvelles ressources. C'est notamment le cas de William S. Kajubi qui encadre la commission du deuxième rapport de 1989. Alors responsable de l'Institut d'enseignement supérieur à Kampala, W. S. Kajubi est Professeur en sciences de l'éducation, reconnu notamment pour ses travaux sur la massification et la démocratisation de l'enseignement supérieur. Proche du NRM, W. S. Kajubi est Directeur de l'Institut national de l'éducation à MAK entre 1964 et 1977 et il occupe le poste de Vice-Chancelier de MAK entre 1977 et 1979. Nommé par Y. K. Museveni, il récupère cette prestigieuse fonction, entre 1990 et 1993, à la suite de son rapport de 1989 afin d'y mettre en œuvre ses principales recommandations sur la privatisation de l'université. Cette commission constitue dans sa carrière un formidable tremplin pour capter de nouvelles ressources politiques, académiques et économiques grâce à son poste de vice-chancelier. Surtout, elle démontre les proximités entre certains enseignants de MAK et le monde politique[9]. La trajectoire de Gerald Ssendaula – qui pilote le rapport de 1991 – est plus éloignée du champ académique et plus proche des milieux financiers. Après des études de commerce au Kenya à l'Université de Nairobi, G. Ssendaula travaille pendant plusieurs années pour la branche ougandaise de la banque Barclays, notamment en tant que manager général. Il devient parlementaire au milieu des années 1980 et rejoint rapidement les rangs de la NRM. Proche de Y. K. Museveni, c'est la commission sur l'enseignement supérieur qui le fait connaître du grand public au début des années 1990 et qui favorisera son intégration au Ministère du commerce et des coopératives et sa nomination en tant que Ministre des finances, de la planification et du développement économique (Ssebuwufu, à venir, p. 101 et suivantes). Ces commissions favorisent donc la captation de ressources pour les élites nationales mais nous renseignent surtout sur les frontières poreuses entre les champs politique, académique et économique.

Rédigés en 1987, 1989 et 1991, les rapports des trois commissions ont comme particularité de s'inscrire dans les souhaits de réformes prononcés par Y. K. Museveni dès juillet 1986 et dans les principales recommandations des experts de la Banque mondiale à cette période (Banque mondiale, 1988, 1991). En 1987, la première commission propose que les étudiants de MAK participent aux frais de leur scolarité, alors qu'ils sont jusqu'alors entièrement pris en charge par les différentes aides et bourses de l'Etat (The Republic of Uganda, 1987, p. xi). C'est la première fois en Ouganda qu'un rapport gouvernemental recommande la restructuration du financement de l'enseignement supérieur – *via* la mise en place d'une politique de partage des coûts – afin de développer prioritairement l'éducation primaire. En 1989, la seconde commission préconise explicitement au gouvernement de reprendre les grandes lignes du rapport de la Banque mondiale publié une année auparavant (Banque mondiale, 1988). La commission pilotée par W. S. Kajubi propose ainsi au gouvernement d'allouer plus de 70% du budget du Ministère de l'éducation au financement de l'enseignement primaire, notamment pour y promouvoir un système entièrement gratuit[10]. Troisièmement, en 1991, un nouveau rapport d'inspection, dirigé par G. Ssendaula, recommande d'introduire à MAK des étudiants privés payant eux-mêmes l'ensemble de leurs frais de scolarité et d'y développer des cours du soir afin de rentabiliser et utiliser de manière efficiente les infrastructures universitaires[11]. Ces trois rapports préparent concrètement la publication du document gouvernemental final de 1992, le Livre blanc de l'éducation (The Republic of Uganda, 1992), qui organise un réaménagement décisif du budget du Ministère de l'éducation puisque le secteur primaire devient la priorité officielle de la politique éducative du gouvernement[12]. Le

[9] Entretien réalisé le 10/05/2012 et plusieurs discussions informelles en novembre-décembre 2012, Kampala.
[10] BASALIRWA, R., « Free Education Proposed », *The New Vision*, 9 août 1990, p. 12.
[11] MULINDE-MUSOKE, M., « Makerere Visitation Report Out », *The New Vision*, 3 juin 1991, p. 8.
[12] Entre 1998 et 2005, 69% du budget général alloué à l'éducation est attribué au primaire, contre 15% et 9%, pour les enseignements secondaire et tertiaire (Kasozi, 2009, p. 21).

DRAFT

rapport prévoit même des projections chiffrées sur le fonctionnement budgétaire de MAK : il est envisagé qu'en 1993, 75% du budget de l'université soit financé par des fonds publics et 25% par des capitaux privés générés en interne par l'établissement. En 1997, il est projeté que l'établissement soit entièrement financé par des ressources privées.

La fin des années 1980-début 1990 est ainsi marquée par une critique radicale du fonctionnement et du financement du système universitaire. Portée par un Président-Chancelier de l'Université de MAK éprouvant peu de sympathie pour le champ académique, ces commissions sont mandatées pour réformer le financement de MAK. Plusieurs propositions sont émises et épousent les recommandations des institutions internationales sur le secteur : diminution du budget alloué par le gouvernement, suppression progressive des différentes bourses offertes aux étudiants et mise en place de stratégies internes à l'université pour générer des fonds propres par une politique de partage des coûts (introduction des frais d'inscription, cours du soir et étudiants privés). C'est dans ce contexte de critique radicale que l'université va progressivement s'autonomiser, dans son fonctionnement quotidien, de l'Etat et de ses ressources publiques. Dans la mesure où la gestion de l'enseignement supérieur n'est plus une priorité – le Ministère de l'éducation privilégiant le développement du primaire – l'administration de MAK est encouragée à s'organiser de manière plus indépendante vis-à-vis de son Ministère de tutelle. Cette période, fin 1980-début 1990, correspond d'ailleurs plus généralement à une phase de relative autonomie administrative des institutions de l'Etat, liée à des politiques de déconcentration (Carbone, 2008 ; Brisset-Foucault, 2011).

Ce contexte *a priori* peu favorable pour l'enseignement supérieur – la diminution des fonds publics – est saisi comme une opportunité par les administrateurs de MAK. Ils vont ainsi obéir à des rapports qu'ils ont largement rédigés eux-mêmes et utiliser les réformes pour renforcer leur pouvoir et leurs marges de manœuvre au sein de l'institution. Le champ académique se recompose et oscille, paradoxalement, entre l'autonomisation de MAK et la défiance du gouvernement.

2.2. Les stratégies payantes des administrateurs de Makerere

C'est durant le mandat de W. S. Kajubi, qui devient pour la deuxième fois Vice-Chancelier de l'Université de MAK (1990-1993), que les dispositifs de la privatisation de l'établissement se mettent en place. Le processus engagé n'est pas surprenant puisque c'est W. S. Kajubi qui encadrait la commission de 1989 recommandant à l'établissement de s'autonomiser des ressources publiques. Son mandat inaugure la mise en œuvre des instruments qui permettent à l'établissement de générer ses fonds propres. Une nouvelle politique d'inscription (régime d'admission privée) est implémentée suite à la décision du Conseil et du Sénat de MAK d'accueillir des étudiants privés payant eux-mêmes leurs frais universitaires. Ce dispositif s'effectue en deux temps : par expérimentation, en 1991, pour les Facultés de commerce et des sciences sociales, avant de se généraliser, l'année suivante, à l'ensemble des facultés de l'université[13]. A partir de 1992, il existe un double processus d'admission. Le premier est conduit par le Comité d'admission mixte des universités publiques qui sélectionne les meilleurs étudiants pouvant obtenir une bourse du gouvernement. Concernant le système pour les étudiants privés éligibles à intégrer MAK, les effectifs dépendent théoriquement de la capacité d'accueil des départements et des facultés de l'université (Marcucci *et al.*, 2008). A cette période, les administrateurs de MAK sont peu regardants, davantage guidés par les fonds générés par les étudiants privés que par les conditions et la qualité de l'enseignement.

[13] MUHANGI, J., « Makerere Offers New Entry Scheme », *The New Vision*, 27 juin 1991, p. 3.

DRAFT

Conjointement, des programmes du soir sont introduits pour la première fois dans les facultés de droit et de commerce à partir de 1992 (Ssebuwufu, à venir, p. 102-103). Ces cours du soir sont officiellement généralisés et reconnus en 1996-1997 par le Conseil de l'université pour l'ensemble du campus (Makerere University, 1997, p. 17-21). Si, au départ, ces étudiants ne peuvent s'inscrire que pour les cours du soir, ils sont, progressivement, autorisés à intégrer les programmes classiques. L'ensemble de ces dispositifs génère une augmentation exponentielle des étudiants à MAK, notamment privés : on dénombre 10% d'étudiants privés en 1993 (701 sur 6 643), contre 54% en 1996 (7 902 sur 14 612) et 70% en 1999 (14 265 sur 20 368) (Kasozi, 2009, p. 164 et Makerere University, 2010, p. 11).

C'est la direction de John P. M. Ssebuwufu, Professeur de chimie et Vice-Chancelier entre 1993 et 2004, qui parachève les contours de la privatisation de l'établissement. En 1993, le Conseil de MAK annonce la mise en œuvre de la politique de paiement de frais universitaires en 1994 pour l'ensemble des étudiants, notamment ceux qui étaient jusqu'alors financés par le gouvernement[14]. Les inscriptions à l'université sont désormais régies par des frais universitaires payables par la totalité des étudiants. Cette privatisation de MAK amène un ensemble d'administrateurs à réfléchir au partage de ces fonds entre les facultés et l'Administration centrale. Avec le soutien de J. P. M. Ssebuwufu, un processus d'autonomisation des facultés s'enclenche en 1994, ce qui permet aux différents doyens de contrôler la quasi-totalité des nouvelles rentes issues des frais d'inscription des étudiants privés. Comme le souligne un administrateur de l'époque :

> « oui, le professeur J. P. M. Ssebuwufu était très ouvert, il a tout laissé faire et c'est comme ça que l'université est devenue riche »[15].

En 1995, pour la première fois, il n'y a pas de budget pour l'université mais une dizaine de comptabilités correspondant à chaque faculté (Mamdani, 2007, p. 193-194). Avec le renforcement des pouvoirs des facultés, les doyens créent et multiplient les formations proposées – sans aucun contrôle du Sénat de l'université – afin d'augmenter les effectifs étudiants et donc leurs ressources propres. C'est la Faculté des arts du Professeur en linguistique Oswald Ndoleriire qui sort la grande gagnante de ces réformes[16]. Le doyen y initie le principe de l'interdisciplinarité, sur fond de discours de professionnalisation – élargissant bien au-delà des « arts » la nature des diplômes délivrés dans cette faculté. L'enjeu est d'associer de nouveaux programmes, *a priori* plus séduisants pour les étudiants, aux cours généralement enseignés afin d'augmenter les effectifs et les recettes internes. O. Ndoleriire se remémore :

> « 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,

[14] THE MONITOR, « All Students to Pay Fees at Makerere », *The Monitor*, 13-17 août 1993, p. 1-2 ; THE MONITOR, « We Won't Accept Fees – Makerere Guild Chief », *The Monitor*, 8-12 octobre 1993, p. 8-9.
[15] Entretien réalisé le 03/05/2012, Kampala.
[16] Tout d'abord, en termes d'effectif puisque la faculté compte 364 étudiants en 1992 contre 2 550 en 2001. Ces données se traduisent, ensuite, dans les ressources générées. Entre 1995 et 2000, la Faculté des arts dispose d'un budget interne de 7 036 384 US$ grâce essentiellement aux étudiants privés contre, par exemple, 1 696 510 US$ pour la Faculté d'éducation (Mamdani, 2007, p. 52 et 215). Plus généralement, le gouvernement alloue un budget à l'université de 19 786 481 US$ en 1995 alors que, la même année, 3 971 286 US$ proviennent des frais universitaires. En 2000, 14 336 748 US$ sont accordés par le gouvernement contre un budget de 10 743 010 US$ issus des étudiants privés (données du Bureau financier de Makerere récoltées en 2012).

DRAFT

> plus du quart du revenu de l'université provenaient de notre faculté. Et nous avions peut-être aussi le tiers des étudiants dans notre faculté. On ne pouvait pas rester avec la licence en lettres qui n'attirait personne. Nous avons enrichi la licence en lettres 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 études des organisations. On pouvait faire de la littérature avec des études de secrétariat, pour avoir quelque chose à faire si l'on n'enseigne pas. On a créé de nouveaux programmes. Le management environnemental était ici, la planification urbaine était ici, le tourisme était ici, les études de développement 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 ! » »[17].

Les réformes de l'enseignement supérieur initiées à MAK se sont conjuguées à une addition de pratiques internes implémentées par les doyens des facultés pour répondre au défi des restrictions budgétaires décidées par le gouvernement. Certaines pratiques, au départ, ne sont pas encadrées légalement, comme par exemple la mise en place des cours du soir introduits en 1992 et qui ne sont reconnus officiellement par l'Administration centrale qu'en 1996. Parfois, le cadre légal existe mais n'est pas appliqué : la mise en place de nouveaux programmes et cursus dans les facultés n'est plus systématiquement validée par l'administration de MAK[18]. On assiste donc à un brouillage entre les réformes portées par le gouvernement (politique de partage des coûts et priorité du budget du Ministère de l'éducation sur l'enseignement primaire) et les pratiques et stratégies internes développées localement par les responsables administratifs des facultés (cours du soir, nouveaux cursus plus attractifs et intégration des étudiants privés sans prise en compte des capacités d'accueil).

Ce décentrement du regard sur les pratiques des administrateurs au sein des facultés confirment la transformation profonde du champ académique ougandais à partir de la fin des années 1980. Avec l'arrivée au pouvoir de Y. K. Museveni et les critiques émises à l'encontre du fonctionnement de MAK, l'université s'est peu à peu autononomisée de son ministère de tutelle et, avec elle, les facultés et leurs doyens vis-à-vis de l'Administration centrale. En déployant un ensemble de dispositifs et en se jouant, parfois, du cadre légal, les pouvoirs et les ressources des doyens se renforcent. Finalement, l'Administration centrale se satisfait de la situation puisqu'elle récupère une partie des ressources issues des frais universitaires des étudiants privés[19] et poursuit le développement de l'université malgré la baisse des ressources étatiques. Le champ académique se recompose donc en faveur de la prise de pouvoir des doyens et des administrateurs au sein des facultés et des départements qui autonomise, de l'Etat, le fonctionnement quotidien de l'université.

3. Les mobilisations universitaires et les réactions à géomatrie variable du gouvernement (1989-1991) : les facettes paradoxales de l'action publique dans un régime hybride

Dans cette dernière partie, nous affinons notre étude de la recomposition du champ académique, notamment en y discutant des intérêts communs entre les enseignants et les

[17] Entretien réalisé le 03/05/2012, Kampala.
[18] Entretien avec un responsable de l'administration réalisé le 28/05/2012, Kampala.
[19] Entre 1992 et 1997, on observe que l'évolution de la répartition des fonds issus des étudiants privés – du jour comme du soir – est même favorable à l'Administration centrale : en 1992, respectivement 30 et 10% des fonds générés par les étudiants du jour et du soir sont transférés à l'administration de MAK. En 1997, l'équilibre passe, respectivement, à 45 et 25% (Mamdani, 2007, p. 217 ; données du Bureau financier de Makerere récoltées en 2012).

DRAFT

administrateurs et du rôle des mobilisations universitaires. A l'Université de MAK, et comme au sein des établissements publics d'Afrique de l'Est, de nombreux administrateurs élus ou nommés (Vice-chancelier, adjoints du Vice-chancelier, doyens de facultés, responsables de départements, etc.) sont également des enseignants – professeur ou maître de conférences. Nous défendons ainsi qu'il existe une convergence dans les intérêts des enseignants et des administrateurs – nombreux cumulent ou ont occupé les deux fonctions – puisque l'autonomie administrative s'accompagne de la hausse substantielle des salaires, toutes les deux ayant été rendu possible par les ressources générées suite à la politique de partage des coûts et à l'intégration des étudiants privés. Les réformes universitaires s'expliquent donc également par un environnement et un contexte de mobilisation universitaire très favorable aux enseignants-administrateurs, au détriment des mouvements étudiants violemment réprimés par le régime.

3.1. Le mouvement des enseignants : la construction d'un rapport de force favorable avec le régime

Avec le prise de pouvoir de Y. K. Museveni en 1986, mettant un terme à la période de crise politique en Ouganda, l'association enseignante MUASA (Association du personnel enseignant de l'Université de MAK) profite de la libéralisation de la parole dans le pays et de la décompresssion autoritaire du régime pour débuter une campagne de presse contre le retard du paiement de leurs salaires, réclamer de meilleures conditions de travail et une revalorisation de leur statut professionnel et de leur rémunération. De nombreux enseignants prennent la parole dans les médias pour faire état de la dégradation des conditions de vie et de travail du personnel enseignant depuis la présidence d'I. Amin Dada. Ils participent à la construction d'un problème public dans l'enseignement supérieur et plus particulièrement de leurs statuts. Surtout, ils diffusent dans l'espace public les conclusions de la commission de 1987 en demandant l'instauration graduelle de frais de scolarité afin d'accroître les ressources de l'Université de MAK et de leurs salaires[20].

La MUASA devient progressivement l'interlocutrice privilégiée du gouvernement[21], avec à sa tête son Président Fred Juuko. Alors Doyen de la Faculté de droit, F. Juuko a été formé à l'université tanzanienne de Dar es Salaam, comme Y. Museveni, et ne cachait pas son engagement militant marxiste, ni ses nombreux désaccords avec les orientations politiques et économiques du Président ougandais (Ssebuwufu, à venir : p. 46). Le 2 mai 1989, il parvient à organiser la première grève du personnel enseignant de MAK, alors soutenue officiellement par l'association des étudiants. Les principales revendications concernent l'obtention de meilleures conditions salariales et de travail : hausse de salaires, aides pour le logement et les besoins quotidiens et avantage sur la sécurité médicale notamment [22]. La grève est largement suivie[23], même parmi les enseignants proches du pouvoir. Elle débouche, dès le lendemain, sur des concertations et des réunions avec le Ministre de l'éducation et ses conseillers. Une équipe pour conduire les négocations se forme autour de F. Juuko, dont fait partie Mahmood Mamdani alors Doyen de la Faculté des sciences sociales et Directeur du Centre de recherche fondamentale. Le 4 mai, les enseignants de la MUASA décident de mettre fin à leur mouvement de grève sur le campus après avoir obtenu une réunion de plus de six heures avec les ministres de l'éducation et des finances. Ces négociations débouchent sur la mise en place d'un comité d'experts qui associent des membres des cabinets ministériels, des

[20] Voir par exemple A MEMBER OF STAFF MAKERERE UNIVERSITY, « Opinion : Makerere Academic – a Dying Species ! », *The New Vision*, 7 décembre 1988, p. 5.
[21] Entretien avec l'un des responsables de la MUASA réalisé le 14/05/2012, Kampala.
[22] BANANURA, F., ASEDRI, V., « Makerere Strike Ends », *The New Vision*, 5 mai 1989, p. 1.
[23] THE NEW VISION, « Makerere Workers Want Money », *The New Vision*, 9 mai 1989, p. 12.

DRAFT

administrateurs de MAK et des enseignants. Le 13 mai, les enseignants retournent pourtant en grève après le compte-rendu de cette commission qui ne répond pas positivement à leurs demandes[24].

Tandis que les discussions sont dans l'impasse, le 17 mai 1989, le gouvernement de Y. K. Museveni hausse le ton et exige que les enseignants et l'ensemble des universitaires reprennent leurs activités à partir du 18 mai. Dans un communiqué, le gouvernement menace le personnel académique et administratif de sanctions, notamment de licenciement, et interdit l'ensemble des rassemblements et réunions de la MUASA, sur comme en dehors du campus[25]. Même si l'ultimatum lancé par le gouvernement surprend par sa radicalité les enseignants (Ssebuwufu, à venir : p. 47), nombreux sont ceux qui restent déterminés à défier l'ordre. Par exemple, M. Mamdani réaffirme la nécessité pour le personnel enseignant de poursuivre la mobilisation qui dépasse, selon lui, le simple cadre de la corporation et revêt, plutôt, un caractère d'intérêt public et de lutte contre les pratiques autoritaires. Il déclare :

> « tous les dictateurs ougandais ont lancé un ultimatum aux enseignants pour qu'ils retournent au travail […]. Si nous retournons au travail, nous serons totalement incompris. Nous devons dire : ça suffit ! […]. Nous prenons des risques en faisant grève non seulement pour nous-mêmes et nos familles, mais également pour toute la société »[26].

C'est dans ce contexte de défiance que, le 17 mai, le Président Y. K. Museveni s'empare du dossier. Il décide de rencontrer personnellement F. Juuko et ses adjoints pendant plus de deux heures. Ces derniers obtiennent des garanties orales de sortie de crise, à la seule condition, non négociable, que les enseignants cessent leur mouvement. Devant la presse, F. Juuko exprime une empathie de Y. K. Museveni pour la situation des enseignants :

> « le Président était sensible aux problèmes de salaire décent [à mettre en œuvre et] nécessaire pour les enseignants […]. Le Président a reconnu que les problèmes immédiats que recontre le personnel de l'Université de Makerere ne peuvent pas être reportés »[27].

Le lendemain, les enseignants se rassemblent à MAK et décident de mettre un terme à leur mouvement de protestation qui aura duré seize jours. La direction de la MUASA explique que de nouvelles réunions sont prévues avec le Président Y. K. Museveni. Les enseignants obtiennent, le 23 mai, une partie de leurs revendications – hausse de salaire notamment – après de nouvelles négociations avec le président et ses conseillers. Même si les enseignants et le personnel administratif reprennent le chemin des amphithéâtres et de leurs bureaux, l'association MUASA reste très présente pour discuter avec le gouvernement, consciente que le rapport de force s'est progressivement rééquilibré en sa faveur. Comme l'explique J. P. M. Ssebuwufu, avec ce mouvement de mai 1989, « la MUASA est soudainement devenue une organisation qui instillait la peur aux membres du gouvernement » (Ssebuwufu, à venir : p. 48). Aussi, les années 1990 et 2000 vont être marquées par une pression continue de

[24] BASALIRWA, R., ASEDRI, V., « Varsity Strike Resumes », *The New Vision*, 13 mai 1989, p. 1 et 12 ; VISION REPORTER, « Lecturer Clarify Demands », *The New Vision*, 15 mai 1989, p. 1 et 12.
[25] VISION REPORTER, « Lecturers Get Deadline », *The New Vision*, 18 mai 1989, p. 1 et 12.
[26] VISION REPORTER, « Lecturers Get Deadline », *The New Vision*, 18 mai 1989, p. 12.
[27] ASEDRI, V., TWINE, E., « Lecturers Resume Work », *The New Vision*, 19 mai 1989, p. 1.

DRAFT

l'organisation afin d'améliorer les conditions salariales et de travail des enseignants-administrateurs de MAK[28].

La mobilisation de mai 1989, encadré par la MUASA, a structuré le mouvement enseignant et anticipe les conclusions rendues durant l'été de la seconde commission. Cette action a permis aux enseignants-administrateurs de mettre sur l'agenda politique les problématiques salariales liées à la profession, malgré un contexte d'ajustement structurel et de crise économique. Les réformes mises en œuvre à l'université vont permettre une réelle amélioration des conditions de vie enseignantes, notamment grâce à une hausse des salaires rendue possible par la politique de partage des coûts et la généralisation des frais de scolarité. A la fin des années 1990, un professeur de MAK gagne en moyenne 1 000 US$ par mois, l'un des salaires les plus élevés pour la région (Ssebuwufu, à venir : p. 492-493). Conjointement, à ces mobilisations des enseignants-administrateurs, le champ académique ougandais est marqué par l'action des étudiants entre 1989 et 1991 et surtout par la réponse autoritaire du régime, entraînant la mort de deux étudiants. La violence du régime de Y. K. Museveni à l'encontre de l'action des étudiants impose la réforme et la privatisation de MAK.

3.2. La réponse autoritaire du régime à l'encontre de la mobilisation étudiante

Le 30 octobre 1989, l'Association des étudiants de l'Université de MAK (MUSG) entame un boycott illimité des cours à cause du non-versement de plusieures bourses supprimées par le gouvernement[29]. L'action des étudiants s'inscrit également suite aux recommandations des deux commissions de 1987 et de 1989 – préconnisant la mise en place d'une politique de partage des coûts permettant de financer l'enseignement supérieur. Deux principales revendications reviennent dans les discours des étudiants : le niveau de vie des familles ougandaises ne permettant pas la prise en charge des coûts de l'enseignement supérieur et la fabrique externalisée et pilotée par les experts internationaux de la réforme. Un professeur, étudiant actif de la mobilisation alors qu'il était étudiant à la fin des années 1980, se souvient :

> « comme membre de l'association étudiante, j'étais personnellement opposé à la politique de partage des coûts […]. Notre principal argument était que le partage des coûts, comme politique, n'était pas une politique publique nationale, c'était imposé par les bailleurs de fonds, notamment le Fonds monétaire internationale et la Banque mondiale. L'ensemble de notre gouvernement était trop faible pour résister à cette politique parce qu'il voulait l'argent des bailleurs ! Donc notre principal argument était essentiellement de dire : comment pouvez-vous imposer une politique publique qui vient de l'extérieur, une politique qui n'a pas été soumise aux forces démocratiques locales ? Il n'y avait pas de débats locaux, ni de sérieuses discussions […]. Mais l'autre argument était le contexte, le contexte social particulier. A la fin des années 1980, quand la réforme est introduite, environ 90% de la société ougandaise vivait dans des zones rurales grâce à l'agriculture paysanne […]. Donc nous défendions que la majorité de la population ne pouvait pas se permettre le coût de cette politique »[30].

[28] Entretien avec l'un des responsables de la MUASA réalisé le 14/05/2012, Kampala.
[29] ASEDRI, V., « Makerere Students Strike », *The New Vision*, 31 octobre 1989, p. 1.
[30] Entretiens réalisés les 05/04/2012 et 25/04/2012, Kampala.

DRAFT

La stratégie des étudiants de l'aphithéâtre vide – non soutenue officiellement par les enseignants[31] – se matérialise par des sits-in, des rassemblements sur le campus et se ponctuent, parfois, par des affrontements violents avec les forces de l'ordre. Le 5 novembre, et après une semaine de mobilisation où le président Y. K. Museveni rejette une proposition de négociation présentée par la MUSG, les étudiants refusent de reprendre le chemin des cours tant que le gouvernement ne rétablit pas le système des bourses. Les responsables de la MUSG ont comme principal interlocuteur le Ministre de l'éducation, A. Mushega, Officier de l'armée et combattant auprès de Y. K. Museveni pendant la guerre qui l'amène au pouvoir. J. P. M. Ssebuwufu, qui n'est pas encore Vice-Chancelier à cette période, se rappelle que « A. Mushega était un soldat de guerre endurci qui était prêt à en découdre avec les étudiants » (Ssebuwufu, à venir : p. 50). Suite à l'enlisement de la mobilisation, le gouvernement hausse le ton et exige que les étudiants cessent leur mouvement sous peine de répression et d'emprisonnement[32]. Malgré ce premier utlimatum, ils confirment, le 6 novembre, la poursuite de leur action. Les responsables de la MUSG sont reçus par le Président Y. K. Museveni qui leur propose une sortie de crise refusée par l'organisation. Le 9 novembre, le gouvernement décide que le système de bourses soit réintroduit à la seule condition que les étudiants mettent fin à leur mouvement. Afin d'obtenir des garanties, les étudiants réclament un engagement écrit de la part du Président Y. K. Museveni, qui refuse et s'étonne publiquement des conditions imposées par les étudiants :

> « si les étudiants ne peuvent pas croire à l'engagement du Chef de l'Etat, cela signifie que vous n'avez pas confiance dans ce gouvernement […]. Plus aucunes conditions [ne doivent être] imposées au Chef de l'Etat ! »[33].

Le 10 novembre, les activités académiques sont suspendues, le personnels et les étudiants sont renvoyés à leur domicile et l'Université de MAK est officiellement fermée[34]. Le gouvernement multiplie alors les discours publics pour justifier sa position ferme sur la suppression du système de bourse. Par exemple, le Ministre de l'éducation reprend, le lendemain de la décision de la fermeture de MAK, les recommandations des deux commissions de 1987 et de 1989 en expliquant :

> « en Ouganda, l'éducation à l'université est gratuite […]. Ca n'est pas le cas dans les autres pays africains et dans les pays développés qui ont plus de ressources. L'Ouganda souffre d'un système où très peu de personnes sont éduquées [grâce aux impôts] d'une majorité de peronnes qui n'ont jamais eu la chance d'aller à l'école du tout. Le Mouvement de résistance nationale est impliqué pour renverser cette tendance et pour assurer l'éducation pour tous […]. Personne n'arrêtera le Mouvement dans la réussite de cet objectif »[35].

Par ses prises de paroles publiques et ses communiqués, le gouvernement continue de difusser, dans l'espace public, l'importance de la réforme du financement de l'enseignement supérieur, notamment suite à ses engagements pris pour revaloriser le statut des enseignants grâce aux frais de scolarité. Après plus de deux mois, l'établissement de MAK est

[31] Même si des enseignants minoritaires soutiennent le mouvement, la MUASA n'engage pas son organisation dans la mobilisation étudiante.
[32] ASEDRI, V., « Students Ordered to End Strike », *The New Vision*, 6 novembre 1989, p. 1.
[33] ASEDRI, V., « Students Stick to Boycott », *The New Vision*, 10 novembre 1989, p. 12.
[34] VISION REPORTER, « Makerere Students Ordered to Go Home », *The New Vision*, 11 novembre 1989, p. 1 et 12.
[35] THE NEW VISION, « Closure Explained », *The New Vision*, 11 novembre 1989, p. 1 et 12.

DRAFT

officiellement réouvert le 22 janvier 1990. Les étudiants sont appelés à se réinscrire rapidement sous peine d'être exclus définitivement. Un système de bourse, mis en place pour les frais de logement, est alloué uniquement aux étudiants non-résidents sur le campus[36]. Les étudiants doivent également signer un formulaire où ils s'engagent sur le financement de leurs études et sur leur devoir de ne pas perturber, à l'avenir, les activités académiques sur le campus[37]. L'encadrement des actions de la MUSG passe également par la redéfintion du cadre légal puisque, désormais, les étudiants ne peuvent se réunir qu'après l'accord écrit du Vice-Chancelier. Des discussions s'engagent entre l'Administration centrale de MAK et les étudiants qui refusent de reconnaître ces nouvelles dispositions[38]. Ces débats éclipsent les enjeux autour de la mise en place de la politique de partage des coûts et de la suppression progressive des bourses.

A la fin de l'année 1990 – et suite à la reprise des cours après les vacances scolaires – le Ministre de l'éducation annonce officiellement la réforme de la suppression des bourses étudiantes. Le 3 décembre, les étudiants entament une mobilisation sociale sur le campus et réclament, notamment, le versement de leurs bourses et l'abandon de cette réforme[39]. Le 5 décembre, environ 3 000 étudiants effectuent une manifestation et une marche pacifique sur le campus en réclamant la démission du Vice-Chancelier W. S. Kajubi et de son administration, accusés de complaisance avec le gouvernement et de ne pas défendre les intérêts estudiantins[40]. Le déploiement armé de la police sur le campus est décidé par le gouvernement[41]. Alors qu'un rassemblement s'effectue le lundi 10 décembre 1990, les tirs de la police provoquent la mort de deux étudiants[42]. C'est la première fois que l'affrontement entre des étudiants et les forces de l'ordre en Ouganda débouche sur le décès d'universitaires, marquant profondément l'opinion publique et l'imaginaire des mobilisations sociales. Le gouvernement ferme l'établissement le 22 décembre 1990 dans un climat où la recherche des responsables prend le pas sur le débat du financement de l'enseignement supérieur et de sa réforme. L'université rouvre finalement cinq mois après, en mai 1991, sans que le gouvernement ne revienne sur sa décision de réformer le système de bourses étudiantes. En juin, le rapport de la troisième commission, piloté par G. Ssendaula, est d'ailleurs rendu public, préconisant l'introduction des étudiants privés et le développement de cours du soir et anticipant de quelque mois la publication finale du Livre blanc de l'éducation.

Les pratiques autoritaires de repression policière du régime constitue un facteur décisif dans l'échec du mouvement étudiant dans la défense de leurs droits. Alors que les enseignants-administrateurs se sont organisés et ont utilisé stratégiquement les recommandations des commissions et de l'expertise internationale – en se désengageant des mobilisations étudiantes contre les réformes –, l'action des étudiants a été marquée par la réponse autoritaire du régime. De plus, l'expansion rapide des effectifs à MAK provoque une scission progressive du corps étudiants – les étudiants privés et du soir n'ayant pas les mêmes intérêts à défendre que ceux qui recoivent encore une bourse et des aides de l'Etat, rendant la convergence des luttes difficile et illusoire[43].

---

[36] TWINE, E., MUKALAZI, S., « Makerere to re-open », *The New Vision*, 13 janvier 1990, p. 1 et 12.
[37] BAKUNZI, D., « Students Clear for Re-admission », *The New Vision*, 18 janvier 1990, p. 1 et 12.
[38] ASEDRI, V., « Students Reject Constitution », *The New Vision*, 8 février 1990, p. 1 et 12.
[39] ASEDRI, V., « Students Start Lecture Boycott », *The New Vision*, 4 décembre 1990, p. 1 et 12.
[40] ASEDRI, V., « Students Defy Kajubi », 6 décembre 1990, p. 1.
[41] TWINE, E., ASEDRI, V., « Lecture Boycott Continues », *The New Vision*, 8 décembre 1990, p. 12.
[42] VISION REPORTERS, « 40 Policement Held over Student Deaths », *The New Vision*, 12 décembre 1990, p. 1 et 12.
[43] Des affrontements entre étudiants privés et financés par l'Etat ont d'ailleurs lieu sur le campus de MAK, les premiers étant dénigrés pour leur niveau général (seuls les meilleurs étudiants disposent de bourses), les seconds

DRAFT

Conclusion

La recomposition du champ académique ougandais précipite la privatisation de MAK, premier établissement de la région à connaître ces réformes d'ampleur. La défiance de Y. K. Museveni et de son gouvernement vis-à-vis du secteur de l'enseignement supérieur dès 1986, l'efficacité des stratégies déployées par les doyens des facultés, les conséquences de la mobilisation sociale des enseignants-administrateurs, comme l'échec de la mobilisation du mouvement étudiant contre la politique de partage des coûts, autonomise progressivement l'université de MAK de son ministère de tutelle et de l'Etat. L'enseignement supérieur n'est plus un secteur d'intervention prioritaire pour le gouvernement, même si les épisodes de mobilisations universitaires le rappellent dans sa gestion de l'université publique. Pour autant, notre étude confirme la politisation du secteur et de ses politiques publiques, ne serait-ce que par la position déterminante de Y. K. Museveni dans le processus de changement. Alors qu'il est toujours délicat d'isoler des causes structurelles à la défaite ou à la victoire des acteurs dans un processus de politiques publiques – tant les positions des acteurs fluctuent avec les politiques publiques –, plusieurs variables ressortent de l'étude. La capacité des enseignants à inscrire la problématique salariale dans le débat public, les recommandations des commissions favorables à la cause enseignante – que certains universitaires pilotent, démontrant les liens étroits de certains enseignants-administrateurs avec le NRM – et les méfiances des étudiants vis-à-vis du pouvoir eu égard à l'histoire de la répression des mobilisations, peuvent expliquer la victoire des enseignants et la défaite des étudiants dans cette recomposition du champ académique. D'ailleurs, une comparaison avec les campus des universités publiques historiques des pays voisins confirme certaines variables du cas de MAK. La capacité d'action des enseignants et des étudiants, les réponses des différents régimes vis-à-vis des mobilisations et la capacité de professionnels à profiter d'un changement structurel sont des grilles de lecture stimulantes pour étudier la recomposition des champs académiques au Kenya, en Tanzanie comme au Burundi (Provini, 2015), loin des lectures trop mécaniques des réformes.

En refusant de s'opposer caricaturalement au rôle des experts des institutions internationales dans le processus de politiques publiques dans un Etat sous régime d'aide, cette étude monographique propose plutôt de décentrer le regard et s'inscrit pleinement dans les propositions du dossier thématique en mettant en exergue les relations entre les groupes sociaux détenteurs du pouvoir dans la fabrique de l'action publique. L'entrée par le champ académique permet de nous renseigner sur les facettes paradoxales de l'action publique dans un régime hybride, en confirmant certains résultats du Nord sur la co-production de l'action publique et la capacité de certains acteurs à profiter du changement. Notre étude confirme – même dans une situation de post-crise, de dépendance à l'aide internationale et de régime hybride – la propension de groupes professionnels à participer à la fabrique des politiques publiques malgré des cadres d'intervention moins structurés qu'au Nord, un accès plus difficile aux arènes de négociation, à la faible transparence de l'information et aux capacités limitées de « contestability ». Mais en Ouganda, les coûts de participation à l'action publique par la mobilisation collective sont élevés – tout particulièrement pour les étudiants – dans un régime oscillant entre des épisodes autoritaire et démocratique et avec la propension d'avoir un règlement étatique violent des conflits. Ces résultats demandent néanmoins à être validés de manière plus systématique par de nouvelles études de comparaison sectorielle – méthode

---

étant critiqués pour leur faible capital économique (les étudiants privés se revendiquant de la classe moyenne et supérieure). Voir par exemple RIMKAV, K., « MUK Peasants, Private Students in Silent War », *The Monitor*, 3 août 1998, p. 17.

DRAFT

encore trop peu développée sur le continent africain et qui nous renseigne pourtant de manière décisive sur la sociologie et la trajectoire des Etats (Provini, Schlimmer, 2016).

Bibliographie

ARTIGAS, A. (2010), « Politiques publiques « ailleurs » », dans BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 452-160.

BALANDIER, G. (1971), *Sens et puissance*, Paris, Presses Universitaires de France.

BANEGAS, R. (1995), « Ouganda : un pays en mutation au cœur d'une zone de fractures », *Les études du CERI*, 4.

BANEGAS, R. (2010), « Démocratie, sécurité et gouvernance en Ouganda : les dilemmes des politiques internationales de sortie de crise », Working paper, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

BANQUE MONDIALE (1988), *Education in Sub-Saharan Africa. Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*, Washington, Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE (1991), *The African Capacity Building Initiative. Toward Improved Policy Analysis and Development Management in Sub-Saharan Africa*, Washington, Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE (2001), *Une chance pour apprendre. Le savoir et le financement pour l'éducation en Afrique subsaharienne*, Washington, Banque mondiale.

BANQUE MONDIALE (2003), *Construire les sociétés du savoir. Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur*, Laval, Les Presses de l'Université Laval.

BANQUE MONDIALE, UNESCO (2000), *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*, Washington, Banque mondiale.

BAYART, J.-F. (1999), « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 5, p. 97-120.

BAYART, J.-F. (2006), *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006.

BRISSET-FOUCAULT, F. (2011), « Prendre la parole en Ouganda. Critique et citoyenneté sous l'hégémonie du Mouvement de Résistance Nationale (NRM) », Thèse de Doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

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

BROUARD, S. (2010), « Economie politique », dans BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 210-217.

DRAFT

BYARUHANGA, M. (2002), « The Paradox of Curriculum Innovation and Implementation in a Liberalized Higher Education in Uganda : a Challenge to Makerere University », papier présenté pendant la conférence « Africa in the New Millennium », CODESRIA, Kampala.

CARBONE, G. (2008), *No Party Democracy ? Ugandan Politics in Comparative Perspective*, Colorado, Lynne Rienner.

COURT, D. (1999), *Financing Higher Education in Africa : Makerere, the Quiet Revolution*, Washington, Banque mondiale/Fondation Rockefeller.

DARBON, D. (dir.) (2009), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala/MSHEA.

DE TORRENTE, N. (1999), « L'Ouganda et les bailleurs de fonds. Les ambiguïtés d'une lune de miel », *Politique africaine*, 75, p. 72-90.

DELPEUCH, T. (2009), « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 2 (43), p. 153-165.

DEMANGE, E. (2010), « La controverse « Abstain, Be Faithful, Use a Condom ». Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda », Thèse de Doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2010.

HASSENTEUFEL, P., DE MAILLARD, J. (2013), « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique,* 3 (3), p. 377-393.

HAUSER, E. (1999), « Ugandan Relations with Western Donors in the 1990s » : What Impact on Democratisation ? », *The Journal of Modern African Studies*, 37 (4), p. 621-641.

KABERUKA, W. (1994), « Ajustement structurel, réhabilitation et reconstruction », dans PRUNIER, G., CALAS, B. (dir.), *L'Ouganda contemporain*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, p. 261-274.

KAJUBI, S. W. (1992), « Financing of Higher Education in Uganda », *Higher Education*, 1992, (23) 4, p. 433-441

KASOZI, A. B. K. (2002), « 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, (45) 2, p. 123-139

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

LANGE, M.-F., HENAFF, N. (2015), « Politiques, acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation. Introduction », *Revue Tiers Monde*, 223, p. 11-28.

LAVIGNE DELVILLE, P. (2017), « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays sous régime d'aide », *Anthropologie & développement*, 45, p. 33-64

DRAFT

MAGARA, E. (2009), « Financing a Public University : Strategic Directions for Makerere University in Uganda », *JHEA/RESA*, 2009, (7) 3, p. 61-86

MAKERERE UNIVERSITY (1997), *Strategic Plan 1996/97 – 1998/99*, Kampala, Makerere University.

MAKERERE UNIVERSITY (2010), *Fact Book 2009/2010*, Kampala, Makerere University. 2010.

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

MARCUCCI, P., JOHNSTONE, D. B., NGOLOVOI, M. (2008), « Higher Educational Cost-Sharing, Dual-Track Tuition Fees and Higher Educational Access : The East African Experience », *Peabody Journal of Education*, 83 (1), p. 101-116.

MENY, Y. (dir.) (1993), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan.

MNGOMEZULU, B. R. (2004), *A Political History of Higher Education in East Africa : The Rise and Fall of the University of East Africa, 1937–1970*, Houston, UMI.

MUGYENYI, J. B. (1991), « IMF Conditionality and Structural Adjustment under the National Resistance Movement », dans HANSEN, H. B., TWADDLE, M. (éd.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, Kampala, Fountain Publishers, p. 61-77.

MUSSELIN, C. (2008), « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, 2 (39), p. 13-24.

MUSSELIN, C. (2009), « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales », *Revue du MAUSS*, 1 (33), p. 69-91.

MWENDA, A. M., TANGRI, R. (2005), « Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda », *African Affairs*, 104 (416), p. 449-467.

OLOKA-ONYANGO, J. (2004), « « New Breed » Leadership, Conflict, and Reconstruction in the Great Lakes Region of Africa : a Sociopolitical Biography of Uganda's Yoweri Kaguta Museveni », *Africa Today*, 50 (3), p. 29-52.

OTTAWAY, M. (1999), *Africa's New Leaders. Democracy or State Reconstruction ?*, Washington, Carnegie Endowment.

PERROT, S. (2003), « Le processus de reconstruction d'un ordre politique dans l'Ouganda de Y. Museveni (1986-2001) : de la réversibilité du chaos ? », Thèse de Doctorat, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux/Université de Bordeaux IV, 2003.

PROVINI, O. (2015), *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.

DRAFT

PROVINI, O., SCHLIMMER, S. (2016), « Négocier l'action publique dans un Etat sous régime d'aide : une analyse comparée des politiques de l'enseignement supérieur et du foncier en Tanzanie », *Revue internationale de politique comparée*, 23 (2), p. 199-223.

PRUNIER, G. (1986), « Le phénomène NRM en Ouganda, une expérience révolutionnaire originale », *Politique africaine*, 23, p. 102-114.

PRUNIER, G. (1994), « La recherche de la normalisation (1979-1994) », dans PRUNIER, G., CALAS, B. (dir.), *L'Ouganda contemporain*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, p. 131-158.

SICHERMAN, C. (2005), *Becoming an African University. Makerere 1922-2000*, Kampala, Fountain Publishers.

SICHERMAN, C. (2008), « Makerere's Myths, Makerere's History : a Retrospect », *JHEA/RESA*, 2008, (6) 1, p. 11-39.

SSEBUWUFU, J. P. M. (à venir), *Managing and Transforming an African University. A Personal Experience at Makerere University (1973-2004)*, Kampala, manuscrit en cours de publication.

STASAVAGE, D. (2003), « The Role of Democracy in Uganda's Move to Universal Primary Education », *The Journal of Modern African Studies*, 43 (1), p. 53-73.

STROMQUIST, N. P., MONKMAN, K. (éd.) (2014), *Globalization and Education. Integration and Contestation Across Cultures*, Plymouth, Rowman and Littlefield Education, (2ème édition).

THE REPUBLIC OF UGANDA, *Report of the Visitation Committee to Makerere University*, Kampala, The Republic of Uganda, 1987.

THE REPUBLIC OF UGANDA, *Government White Paper on Implementation of the Recommendations of the Education Policy Review Commission. Education for National Integration and Development*, Kampala, The Republic of Uganda, 1992.

TRIPP, A. M. (2001), « The Politics of Autonomy and Cooptation in Africa : the Case of the Ugandan Women's Movement », *Journal of Modern African Studies*, 39 (1), p. 101-128.

TRIPP, A. M. (2010), *Museveni's Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Colorado/Londres, Lynne Rienner.

DRAFT