



HAL
open science

La mise en marché de l'enseignement supérieur au Kenya

Olivier Provini

► **To cite this version:**

Olivier Provini. La mise en marché de l'enseignement supérieur au Kenya. Critique Internationale, 2019, 4 (85), pp.145-164. hal-02388973

HAL Id: hal-02388973

<https://hal.science/hal-02388973v1>

Submitted on 2 Dec 2019

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.

La mise en marché de l'enseignement supérieur au Kenya

par Olivier Provini

À la fin des années 2000, les administrateurs de l'Université de Nairobi ont signé sur directive du gouvernement un partenariat avec le Bureau de normalisation kenyan qui officialisait la mise en application de la certification ISO 9001 dans le but de réguler l'ensemble des activités de l'établissement. Provenant du secteur privé, la norme ISO établit une hiérarchisation des valeurs dans laquelle la recherche du profit et de la rentabilité l'emporte sur la vocation d'accès à l'enseignement supérieur propre au service public. La mise en place de ce dispositif était le dernier épisode d'un processus qui a mobilisé tout un ensemble de mesures consacrant la mise en marché de l'université historique du Kenya et, plus largement, du secteur de l'enseignement supérieur. Désormais, les universités publiques comme privées imitent le modèle du marché et se posent en prestataires de services ayant vocation à satisfaire des consommateurs et des clients – les étudiants –, à fournir des biens consommables – les enseignements – et à répondre aux nouvelles exigences du développement national par l'essor d'une expertise – la recherche – utile et rentable¹.

Ma démarche s'inscrit dans les débats et hypothèses relatifs à la transformation des systèmes universitaires en Afrique, et plus précisément au Kenya. D'une façon générale, la littérature sur les réformes universitaires est dominée par les sciences de l'éducation, et la science politique ne s'est encore que peu intéressée à ce secteur en Afrique. Cette littérature comprend deux types de travaux bien distincts : les études majoritairement normatives qui prescrivent des recommandations pour relever les défis du secteur² et celles qui adoptent une posture critique face aux ingérences extérieures et aux conséquences sociales des réformes³.

¹ Hélène Charton, Samuel Owuor, « De l'intellectuel à l'expert. Les sciences sociales africaines dans la tourmente : le cas du Kenya », *Revue internationale d'éducation Sèvres*, 49, 2008, p. 107-119.

² N'dri T. Assié-Lumumba, *Higher Education Reform in Africa. Crises, Reforms and Transformation*, Dakar, Codesria, 2006 ; Abdeljalil Akkari, Jean-Paul Payet (dir.), *Transformations des systèmes éducatifs dans les pays du Sud. Entre globalisation et diversification*, Bruxelles, De Boeck, 2010.

³ Yann Lebeau, Ogunsanya Mobolaji, *The Dilemma of Post-Colonial Universities. Elite Formation and the Restructuring of Higher Education in Sub-Saharan Africa*, Ibadan, Ifra-Abb, 2000 ; Mahmood Mamdani, *Scholars in the Marketplace: The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul, Codesria, 2007 ; Nicodème Bugwabari, Alain Cazenave-Piarrot, Olivier Provini, Christian Thibon (dir.), *Universités, universitaires en Afrique de l'Est*, Nairobi/Paris, Institut français de recherche en Afrique/Karthala, 2012.

Malgré des points d'entrée divergents, toutes ont comme singularité d'appréhender les changements des systèmes universitaires en Afrique à travers un cadrage théorique vertical, du haut vers le bas. Dans le cas du Kenya notamment, les auteurs défendent la thèse selon laquelle les gouvernements et les établissements adoptent, sans les transformer, les prescriptions des acteurs internationaux qui recommandent, dans le cadre des conditionnalités de l'aide au développement, la construction d'un marché de l'enseignement supérieur⁴. En science politique, l'étude de ces réformes universitaires s'inscrit dans les travaux consacrés aux politiques publiques globales et multilatérales⁵, c'est-à-dire aux programmes d'actions qui dépassent le cadre d'un territoire stato-national⁶ et sont généralement promus par les organisations internationales porteuses de lectures communes de problèmes globaux. La Banque mondiale notamment est souvent présentée comme l'acteur international le plus connu en tant que producteur du référentiel du marché et en tant qu'instructeur de sa diffusion⁷. Sans remettre en cause le rôle des institutions internationales dans la fabrique de l'action publique en Afrique, notamment au regard du poids de l'aide dans le fonctionnement des États, il convient de s'interroger sur cette lecture d'une mise en marché de l'enseignement supérieur *a priori* décidée et pilotée par les acteurs internationaux dans des contextes de retrait de l'État. Les travaux sur l'enseignement supérieur écartent trop souvent l'apport des analyses d'économie politique⁸ et surtout de politique publique, notamment en termes de négociations multi-niveaux et multi-acteurs. Il s'ensuit que la majorité des études sur ce secteur en Afrique survalorisent le poids des acteurs internationaux et omettent les spécificités

⁴ Kilemi Mwiria, Njuguna Ng'ethe, Charles Ngome, Douglas Ouma-Odero, Violet Wawire, Daniel M. Wesonga, *Public and Private Universities in Kenya: New Challenges, Issues and Achievements*, Oxford/Nairobi, James Currey/East African Educational Publishers, 2006 ; Ibrahim O. Oanda, Fatuma N. Chege, Daniel M. Wesonga, *Privatisation and Private Higher Education in Kenya: Implications for Access, Equity and Knowledge Production*, Dakar, Codesria, 2008 ; Mary S. Ngolovoi, « Cost-sharing in Higher Education in Kenya: Examining the Undesired Policy Outcomes », *Higher Education Policy*, 23 (4), 2010, p. 515-529 ; H. Charton, « La place des universités africaines dans le nouveau paradigme scientifique mondial », dans N. Bugwabari, A. Cazenave-Piarrot, O. Provini, C. Thibon (dir.), *Universités, universitaires en Afrique de l'Est, op. cit.*, p. 237-254 ; Hervé Maupeu, « Les réformes néolibérales des universités est-africaines : éléments d'analyses à partir du cas kenyan », dans *ibid.*, p. 195-211.

⁵ Diana L. Stone, « Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and their Networks », *Policy Studies Journal*, 36 (1), 2008, p. 19-38.

⁶ Franck Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56 (3), 2006, p. 362-363.

⁷ Birgit Brock-Utne, « Formulating Higher Education Policies in Africa: The Pressure from External Forces and the Neoliberal Agenda », 1 (1), 2003, p. 24-56 ; Nelly P. Stromquist, Karen Monkman (eds), *Globalization and Education. Integration and Contestation across Cultures*, Plymouth, Rowman and Littlefield Education, 2014.

⁸ Jean Coussy, « États africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Économie politique*, 32 (4), 2006, p. 29-40.

des contextes politiques nationaux, la construction et la régulation historique et publique du secteur ou encore le rôle des acteurs au sein des établissements, notamment les administrateurs et les enseignants.

Mon objectif ici est de délimiter les contours de cette mise en marché de l'enseignement supérieur kenyan, et plus précisément de l'Université de Nairobi, et de proposer une lecture sociologique de la transformation de ce secteur. Je mobilise notamment les outils théoriques et méthodologiques de la sociologie de l'action publique⁹ pour décrire les dynamiques de coalition, de médiation d'acteurs et d'institutionnalisation sectorielle d'un marché du troisième cycle, dont la constitution, inédite pour la région¹⁰, a commencé dans les années 1980 et s'est achevée une vingtaine d'années plus tard avec la mise en œuvre de la norme ISO. Par les réformes qu'elle a adoptées au fil du temps, l'Université de Nairobi s'est imposée comme cas d'étude privilégié. Devenue un modèle de réussite économique, elle a servi d'exemple aux autres établissements publics du pays et de la région¹¹.

Au niveau national, le secteur s'organise en fonction de trois logiques qui ont été déjà observées dans d'autres contextes¹² : la création et le développement d'établissements publics et privés concurrentiels s'articulant autour de la demande pour attirer toujours plus d'étudiants-clients, la mise en place de nouvelles sources de revenus privés générées en interne par les administrateurs des universités publiques, le transfert de nouveaux modes de gouvernance et de gestion issus du secteur privé (en l'occurrence la norme ISO 9001). Tous ces instruments ne sont pas spécifiques à l'enseignement supérieur. Ce qui est remarquable pour autant, c'est que la formation de ce marché puise ses origines dans le rôle des élites politiques et dans les stratégies déployées par les administrateurs au sein des établissements. En effet, le mimétisme marchand de l'enseignement supérieur au Kenya est lié à la façon dont les élites politiques gouvernent et utilisent ce secteur pour construire leur légitimité et développer des réseaux de clientèle. J'emprunte la notion de « mimétisme marchand » à Matthieu Ansaloni et Andy Smith qui expliquent que, pour agir et mettre en opération l'action publique, l'État « tend à mimer le modèle du marché à travers de multiples instruments –

⁹ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

¹⁰ Olivier Provini, *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 de science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015.

¹¹ Entretien avec un responsable du Comité des réformes de l'Université de Makerere, Kampala, Ouganda, 10 mai 2012.

¹² Christine Musselin, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, 2 (39), 2008, p. 19-20.

privatisations, externalisations et appels d'offre par exemple »¹³. Au Kenya, ce mimétisme marchand structure les politiques publiques de l'enseignement supérieur depuis l'Indépendance pour permettre aux élites et à l'État de mieux contrôler le territoire et sa population. Le phénomène n'est donc pas nouveau, il est même inhérent à la compétition politique. Au-delà de ce premier constat, ce phénomène s'explique également par les coalitions, les mobilisations sociales et les rapports de force entre les acteurs universitaires au sein des établissements. Ma thèse est que la mise en marché de l'enseignement supérieur est finalement moins le résultat de forces et contraintes émanant de l'international (plans d'ajustement structurel, conditionnalités de l'aide au développement) que le produit d'une construction historique, de stratégies locales et institutionnelles et de coalitions d'intérêts originales et inédites entre les élites politiques, les administrateurs et les enseignants.

Mon analyse s'appuie sur trois enquêtes de terrain effectuées à Nairobi entre 2011 et 2012 dans le cadre de ma thèse de doctorat en science politique¹⁴. J'ai eu des discussions informelles et réalisé des entretiens semi-directifs avec une soixantaine d'interlocuteurs aux profils variés : étudiants, enseignants, membres du personnel administratif, responsables des associations étudiantes et enseignantes, bailleurs et acteurs politiques. La plupart des entretiens ont été conduits individuellement, dans les bureaux du campus principal de l'Université de Nairobi, et enregistrés sur dictaphone avec l'accord de l'interviewé. Pour matérialiser en données économiques la mise en marché de l'établissement, j'ai également collecté de nombreuses données quantitatives dans les archives et le Département financier de l'université. Enfin, le dépouillement des quotidiens et hebdomadaires anglophones publiés entre le milieu des années 1980 et le début des années 2010 m'a permis d'historiciser les différentes étapes du processus de mise en marché du secteur.

Dans un premier temps, je montrerai en quoi l'enseignement supérieur est structuré par des mécanismes qui miment le fonctionnement du marché. Dans un second temps, je proposerai deux variables sociologiques qui expliquent la formation de ce secteur en soulignant la régulation de l'enseignement supérieur sur le temps long et le rôle des acteurs au sein des établissements. Dans les deux parties, le jeu d'échelle entre le national et le local me permettra d'illustrer mes résultats à travers le cas exemplaire de l'Université de Nairobi.

¹³ Matthieu Ansaloni, Andy Smith, « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et action publique*, 6 (4), 2017, p. 12.

¹⁴ Olivier Provini, *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est*, op. cit.. Cette thèse a été rendue possible grâce à une bourse de l'Institut français de recherche en Afrique basé au Kenya à Nairobi. Je tiens à remercier Matthieu Ansaloni, Andy Smith, Catherine Buruoca et les évaluateurs anonymes pour leurs nombreux conseils et orientations lors de la rédaction de cet article.

Les contours de la mise en marché du système universitaire kenyan

Afin de préciser ma variable dépendante, je reprendrai les trois logiques de marchandisation du secteur en proposant une articulation entre les principes généraux du fonctionnement du marché et une étude plus circonscrite des mécanismes observés à l'Université de Nairobi.

Pluralisation de l'offre universitaire et mise en concurrence des établissements publics et privés

Contrairement à celui de ses voisins¹⁵, le paysage universitaire kenyan se caractérise par le développement de plusieurs institutions publiques qui rivalisent de prestige et de moyens financiers pour accroître toujours davantage leurs effectifs étudiants et leurs revenus par les frais d'inscription. L'une des particularités du Kenya est en effet d'avoir procédé, dès le début des années 1980, à une déconcentration universitaire afin de créer des structures autonomes dans les principales villes de province. Si l'Université de Nairobi puise ses origines dans la formation, au milieu des années 1950, pendant la colonisation britannique, du Collège technique royal de l'Afrique de l'Est, l'Université Moi, créée en 1984, est née de la volonté du Président Daniel arap Moi de répondre à la demande d'ouverture d'un établissement universitaire public à Eldoret dans la Rift Valley, à l'Ouest du pays. Cette création a enclenché une dynamique de pluralisation de l'offre publique. L'Université Kenyatta, qui était à l'origine un collège constitutif de l'Université de Nairobi spécialisé dans la formation des enseignants, a été institutionnalisée en 1985. L'Université Egerton a été ensuite créée en 1987 à Nakuru et l'Université d'agriculture et de technologie Jomo Kenyatta en 1994 au Nord-Est de Nairobi. Ce maillage géographique de l'offre universitaire était d'autant plus important que la plupart des universités publiques disposaient de « campus-satellites », qui permettaient de quadriller l'ensemble du territoire.

À l'offre publique s'étaient ajoutées par ailleurs dès les années 1970 les universités privées¹⁶, affiliées pour la plupart à des confessions religieuses et massivement subventionnées par des

¹⁵ Olivier Provini, *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est*, op. cit. et Olivier Provini, « Discuter la catégorie d'Etat « fragile » par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes de l'enseignement supérieur au Burundi », *Critique internationale*, 4 (77), 2017, p. 103-120.

¹⁶ Thomas Owen Eisemon, « Private Initiatives in Higher Education in Kenya », *Higher Education*, 24 (2), 1992, p. 157-175 ; K. Mwiria, N. Ng'ethe, C. Ngome, D. Ouma-Odero, V. Wawire, D. Wesonga, *Public and Private Universities in Kenya: New Challenges, Issues and Achievements*,

établissements étrangers, notamment américains. Cette stratégie de développement et d'expansion de l'offre universitaire a été actée en 1985 avec la mise en place de la Commission pour l'enseignement supérieur, puis confirmée à la fin des années 1990 par la publication du rapport gouvernemental « Réformes économiques entre 1996-1998 : document cadre des politiques économiques » qui préconisait l'accroissement du secteur essentiellement autour de l'offre privée¹⁷. Il semble ainsi que le développement et la mise en compétition de l'enseignement supérieur se soient réalisés « à côté » de l'État, « en dehors » de ses prérogatives : « C'est bizarre, parce qu'on a l'impression que le gouvernement ne veut pas prendre en charge l'éducation [enseignement supérieur], qui doit pourtant être très importante pour le développement national »¹⁸. L'université privée se positionne donc comme une autre option crédible à l'offre publique existante. La multiplication des établissements privés au Kenya fait écho à la formation de l'ensemble du système éducatif qui s'est historiquement développé autour d'importantes structures privées¹⁹. Aujourd'hui, le pays compte 22 universités publiques et 19 établissements privés qui se disputent les parts de marché de l'enseignement supérieur en fonction de leur développement institutionnel, des programmes enseignés et des clients ciblés. Cet aspect très compétitif du secteur se révèle notamment dans l'intérêt des médias pour les classements continentaux sur les performances des établissements et surtout dans les encadrés publicitaires qui envahissent les quotidiens nationaux.

Selon le discours officiel, la construction et l'accréditation de nouveaux établissements sont le résultat de la démocratisation et de la massification du secteur, une évolution qui répond aux exigences des organisations internationales, des bailleurs de fonds et de la communauté économique d'Afrique de l'Est. En fait, la multiplication des universités privées n'a pas seulement favorisé la massification de l'enseignement supérieur, elle a également provoqué un bouleversement des activités académiques et administratives des universités gérées et financées par l'État. En s'engageant dans un système éducatif compétitif redistribuant les positions acquises, l'administration de l'Université de Nairobi, par exemple, a dû progressivement réorienter ses stratégies et s'adapter à l'offre universitaire proposée par ces

op. cit. ; Ibrahim O. Oanda, James Jowi, « University Expansion and the Challenges to Social Development in Kenya: Dilemmas and Pitfalls », *Journal of Higher Education in Africa/Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, 10 (1), 2012, p. 49-71.

¹⁷ Wycliffe Otieno, « Kenya », dans Pundy Pillay (ed.), *Higher Education Financing in East and Southern Africa*, Somerset West, Center for Higher Education Transformation, 2010, p. 32.

¹⁸ Entretien avec un enseignant de l'Université de Nairobi, 30 novembre 2011. Tous les entretiens conduits en anglais ont été traduits par mes soins ainsi que les citations mobilisées dans cet article.

¹⁹ H. Charton, *Le désir d'école. Les initiatives africaines dans l'éducation au Kenya*, Paris, Publications de l'Université Paris 7 Denis Diderot, 1997.

établissements privés en développant des cursus, des programmes et des départements plus en accord avec le marché de l'emploi et donc plus attractifs pour les étudiants. Ainsi, depuis le milieu des années 1990, de nouveaux cours ont été mis en place : licences de géographie et d'études environnementales, de résolution de conflits et de maintien de la paix, de criminologie, de tourisme, de marketing, de conseil et d'assistance, de sociologie et de travail social²⁰. Les responsables de départements, notamment au sein de la faculté de sciences humaines et sociales, utilisent l'outil de l'interdisciplinarité. Sous prétexte de professionnaliser les cursus, ils associent de nouveaux programmes aux cours historiques : « Ce que les étudiants recherchent, ce sont des noms de diplômes et de départements sexy. Par exemple, en géographie, si vous êtes dans un département nommé « département de géographie », c'est bien. Mais si vous êtes dans un « département de géographie et d'études environnementales », ça sonne beaucoup mieux »²¹.

Un marché compétitif de l'enseignement supérieur s'est donc mis en place dans lequel les établissements ne s'organisent plus autour de l'offre éducative mais autour de la demande et des attentes des futurs étudiants, notamment en matière d'insertion sur le marché de l'emploi. Ce mimétisme marchand de l'enseignement supérieur se traduit également pour les universités publiques par la recherche d'un accroissement et d'une diversification de leurs revenus.

Stratégie économique et compétitive de l'Université de Nairobi

L'étude du budget de l'Université de Nairobi entre 2000 et 2011 révèle que le montant alloué par le gouvernement a plus que doublé : de 19 millions de dollars en 2000, il est passé à 52 millions en 2011²². Cette augmentation est, entre autres, le résultat des différentes luttes, couronnées de succès, des enseignants pour obtenir la revalorisation de leurs salaires. Elle est cependant relative puisque les effectifs étudiants ont plus que triplé : d'environ 18 500 en 2000 ils sont passés à près de 64 000 en 2012²³. En fait, l'Université de Nairobi a parallèlement, et considérablement, augmenté les ressources générées en interne par ses différentes activités, en particulier les frais d'inscription des étudiants qui sont passés de 5 millions de dollars en 2000 à 56 millions en 2011. Le pourcentage des fonds générés par

²⁰ Entretien avec un responsable de département, Nairobi, 15 décembre 2011.

²¹ Entretien avec un responsable de département, Nairobi, 9 décembre 2011.

²² Données récoltées auprès de la Commission du contrôle budgétaire de l'Université de Nairobi en 2012 et dans les Rapports nationaux des dépenses d'investissement des gouvernements kenyans entre 1986 et 1999.

²³ Données récoltées auprès de la Commission du contrôle budgétaire et du Département des inscriptions des étudiants, Université de Nairobi, 2012.

l'ensemble des activités de l'établissement a pris progressivement une place prépondérante dans le budget général, au point de devenir sa principale source de financement, devant le budget alloué par l'État : 32 % en 2000, 55 % en 2003, qui est la première année où le rapport s'inverse, et 58 % en 2011.

Mise en marché économique de l'Université de Nairobi (2000-2011)

	Budget alloué par le gouvernement (en US\$)	Fonds générés par les étudiants dits « parallèles » (en US\$)	Fonds générés par les autres activités de l'université (en US\$)	Total (en US\$)	Fonds générés par l'ensemble des activités dans le budget de l'université (en %)
2000	19 793 303	5 027 381	4 224 813	29 045 497	32
2001	20 748 796	7 619 429	9 544 134	37 912 359	45
2002	20 787 437	11 856 293	6 275 537	38 919 267	47
2003	21 911 787	16 938 558	9 897 859	48 748 204	55
2004	25 003 673	19 990 060	6 654 650	51 648 383	52
2005	35 553 823	26 295 406	8 908 707	70 757 936	50
2006	50 983 813	31 873 197	10 155 798	93 012 808	45
2007	48 963 964	36 360 501	12 911 949	98 236 414	50
2008	50 569 652	36 572 457	15 638 625	102 780 734	51
2009	46 827 016	44 960 785	13 103 530	104 891 331	55
2010	47 066 847	49 690 906	18 826 532	115 584 285	59
2011	52 235 429	56 140 151	16 368 117	124 743 697	58

Réalisé en collaboration avec Marie-Louise Penin du CNRS.

Source : Commission du contrôle budgétaire et rapports (2000-2011) du Département financier de l'Université de Nairobi.

Cette réussite économique est due à la création en 1996, à la suite d'une décision du Conseil de l'Université en 1994, d'une nouvelle structure, Entreprises et Services de l'Université de Nairobi (UNES), chargée d'accroître les capacités financières de l'établissement en identifiant et commercialisant ses ressources disponibles. Le montant total des activités de l'Université est ainsi passé de 9 millions de dollars en 2000 à plus de 70 millions en 2011²⁴. La principale réforme a été la mise en place en 1998 du programme d'inscription Module II qui permet d'accueillir des étudiants payant eux-mêmes l'ensemble de leur frais d'inscription, aux côtés des étudiants boursiers et de ceux ayant recours au système de prêt. Actuellement, 80 % environ du budget de Entreprises et Services sont générés par ces étudiants dits « parallèles » ou Module II. À la fin des années 2000, le prix de la formation pour ces étudiants était en moyenne de 1 600 dollars par an pour une licence en sciences sociales, 1 700 en commerce,

²⁴ Données récoltées auprès de la Commission du contrôle budgétaire et dans les rapports (2000-2011) du Département financier de l'Université de Nairobi.

1 900 en droit et 5 400 en médecine²⁵. Or ces étudiants du Module II représentaient plus de 70 % des effectifs en 2011 et 2012²⁶. Depuis les années 2000, ils sont donc au cœur d'une compétition entre les établissements publics et privés qui cherchent à les attirer non seulement par des formations toujours plus attractives mais aussi par des politiques tacites de réussite : « Je crois que pour les étudiants privés (...), on n'est pas exigeants. S'ils ont l'argent, ils vont être accueillis. Même moi en tant que professeur, je ne peux pas faire échouer l'ensemble du groupe parce que ce n'est pas rentable pour l'université et on va me poser des questions. Donc je dois faire quelque chose pour faire en sorte qu'un certain nombre réussissent (...). Si on dit "À l'Université de Nairobi, les étudiants privés ne réussissent pas", ils vont aller ailleurs. À côté de la rue [il indique du doigt la direction de l'avenue de l'Université], il y a des antennes des universités Kenyatta, de Moi, elles sont toutes venues ici parce que c'est proche de l'Université de Nairobi. Et elles vont attirer tous les étudiants qui n'ont pas réussi ici. C'est donc dans l'intérêt de l'université de garder ces étudiants [privés] »²⁷.

La nécessité de générer des revenus, de fournir des prestations marchandes et d'être rentable oriente la façon dont s'organise le secteur de l'enseignement supérieur : c'est bien l'offre visant à attirer les étudiants, et non plus une régulation étatique de la demande, qui organise la compétition entre les universités publiques et privées du pays. Ce changement – la multiplication des structures éducatives privées, d'un côté, la mise en marché des activités des établissements publics, de l'autre – entraîne une confusion croissante entre le public et le privé dont l'Université de Nairobi est la manifestation exemplaire.

De nouveaux modes de gouvernance provenant du privé : l'exemple de la certification ISO 9001

Ce nouvel instrument d'action publique²⁸ n'est pas spécifique à l'Université de Nairobi et a été progressivement appliqué dans la plupart des universités publiques et privées ainsi que dans les établissements techniques du pays. Issue du monde des entreprises industrielles et commerciales, cette norme définit un ensemble d'exigences dans le système de gestion afin d'assurer des services et des processus internes, quelles que soient la taille ou l'activité de l'organisme. De nouvelles procédures sont ainsi créées autour d'indicateurs de qualité en vue

²⁵ Université de Nairobi, *Academic Calendar 2008-2009*, Nairobi, 2009, p. 28.

²⁶ Données récoltées auprès de la Commission du contrôle budgétaire et du Département des inscriptions des étudiants, Université de Nairobi, 2012.

²⁷ Entretien avec un enseignant de l'Université de Nairobi, 30 novembre 2011.

²⁸ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005 ; Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

de passer avec succès les audits conduits en interne et en externe. L'objectif est ensuite 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, les universités sont devenues des prestataires de services pour des étudiants-clients. Le 7 août 2008, George A. O. Magoha, vice-chancelier de l'Université de Nairobi (2005-2015), expliquait à l'occasion de la présentation officielle de l'accord sur la certification ISO : « L'université s'est lancée dans un programme de réforme (...) afin de transformer l'établissement en une institution d'enseignement supérieur moderne, comparable aux meilleures dans le monde. Au sein de ce programme de réforme, nous avons introduit le "Système de gestion de la qualité" qui doit s'assurer que l'établissement répond aux exigences du client ainsi qu'aux besoins statutaires et réglementaires indispensables au fonctionnement de l'université (...). [La] certification mise en œuvre à l'université est donc une confirmation de l'engagement de l'institution à fournir un service de qualité à nos clients »²⁹.

Au-delà de la confirmation d'une politique axée sur la satisfaction des clients, la certification ISO 9001 transforme les pratiques académiques et administratives au sein des établissements. Les carrières professionnelles des enseignants et des professeurs de l'Université de Nairobi sont désormais encadrées par des « contrats de performance » qui façonnent les pratiques académiques et les promotions : « 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 (...). À 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 »³⁰. Véritable label de l'Université de Nairobi qui se décline en porte-clés, stylos, portails de messagerie et cartes d'étudiant·e·s, l'ISO est fièrement arborée sur l'ensemble des campus par des affiches et des encadrés où sont signalés les trois fétiches de la certification : « vision », « mission » et « valeurs centrales », lesquelles valeurs vont de l'« inventivité » et de la « créativité » à la « bonne gouvernance entrepreneuriale » en passant par un « service

²⁹ Discours prononcé à l'Université de Nairobi, consulté en 2012 sur http://archive2.uonbi.ac.ke/iso_certification_files/speeches/vice_chancellor.pdf.

³⁰ Entretien avec un enseignant de l'Université de Nairobi, 30 novembre 2011.

clientèle de qualité »³¹. Pour le corps enseignant, l'ISO est un acteur à part entière du fonctionnement quotidien de l'université, un agent d'encadrement, doté d'une personification étonnante : « 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 obligés de le faire »³².

L'université a également adopté une charte, placée à l'entrée des départements en versions swahili et anglaise et dans laquelle sont énumérés les services délivrés. À chaque service correspond une « condition requise », un « coût » et une « durée d'attente ». Ces procédés sont bien plus qu'une simple mise par écrit des procédures bureaucratiques. Ils consacrent la dernière étape de la marchandisation du secteur de l'enseignement supérieur qui stipule une discipline des administrateurs et des enseignants en vue de satisfaire l'intérêt des étudiants-clients. Surtout, cette rationalisation entraîne de nouveaux enjeux économiques. Autour de la certification des universités publiques, privées et des établissements techniques gravitent des organismes publics et privés qui se greffent au long processus d'accréditation que les établissements doivent renouveler tous les trois ans pour conserver leur certification. Ces nouvelles procédures se font au nom d'un effort de transparence et de visibilité, mais ce qui émerge surtout, c'est une opacité complète autour du financement marchand de ces nouvelles activités³³.

Comme le démontre la littérature concernant notamment les cas européens³⁴, cette transformation n'est en rien spécifique au Kenya. Dans de nombreux pays, les systèmes universitaires s'autonomisent d'une gestion publique sectorielle. Ce constat valide *a priori* les thèses des travaux actuels qui soulignent le poids des acteurs internationaux dans ces réformes, notamment de la Banque mondiale, lesquels acteurs instruisent et diffusent le

³¹ Olivier Provini, « Croquis du nouveau management public dans l'espace universitaire est-africain », *Mambo !*, 10 (6), 2012, newsletter de l'IFRA.

³² Entretien avec un enseignant de l'Université de Nairobi, 30 novembre 2011.

³³ L'université générant la majorité de ses revenus comme une entreprise privée, les administrateurs déclarent qu'ils ne doivent pas les divulguer publiquement en raison de la concurrence avec les autres établissements. D'après les résultats de mes recherches, l'Université de Nairobi a payé pour la première certification en 2008 42 000 dollars, auxquels doivent s'ajouter l'ensemble des formations du personnel (audits internes et externes) dans les différents départements. Ces services sont, par exemple, facturés 1 000 dollars par jour par l'APEX Management Systems-Consultants LTD, l'un des organismes partenaires de l'Université. Entretien avec un responsable des formations aux certifications ISO, Nairobi, 15 novembre 2011.

³⁴ Christine Musselin, Pedro N. Teixeira (eds), *Reforming Higher Education. Public Policy Design and Implementation*, Dordrecht, Springer, 2014 ; Yves Gingras, « Du mauvais usage de faux indicateurs », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 55 (4 bis), 2008, p. 67-79.

référentiel du marché et produisent des lectures communes d'action en permettant la circulation de politiques publiques globales.

Une mise en marché de l'enseignement supérieur au service des élites et au profit du personnel universitaire

La formation de ce marché trouve pourtant ses origines dans le rôle des élites politiques et les stratégies des administrateurs et des enseignants au sein des établissements. Il convient donc de proposer des lectures plus sociologiques de ma variable dépendante en étudiant la régulation du secteur sur le temps long et la défense des intérêts des acteurs au sein des établissements. Pour ce faire, je croiserai mes données sectorielles avec les résultats de la littérature sur la sociologie historique de l'État et sur l'action collective.

Une stratégie de pluralisation de l'offre universitaire par les élites politiques

Au Kenya, les distinctions entre État et société, d'une part, entre secteurs politique et économique, d'autre part, sont contestées³⁵. Plutôt que de signifier le retrait de l'État dans la gestion et l'organisation de l'enseignement supérieur, argument dominant de la littérature, j'analyse ici la façon dont les élites politiques utilisent les réformes de ce secteur dans le but d'asseoir leur légitimité et d'affirmer leur pouvoir sur le territoire. Loin d'être démissionnaires ou en retrait, les agents de l'État organisent un marché de l'enseignement supérieur pour pérenniser leurs positions sociales, économiques et politiques sur la base de relations clientélistes ethniques. Cette stratégie pratiquée sous les présidences de Jomo Kenyatta (1964-1978), de Daniel arap Moi (1978-2002) et de Mwai Kibaki (2002-2013), explique en partie la formation historique du système compétitif instauré depuis les années 1980 entre les établissements. Le nombre important d'établissements, notamment publics, est le produit de compromis liés à la compétition politique et à l'instrumentalisation de l'identité ethnique³⁶.

³⁵ Leonardo R. Arriola, *Multiethnic Coalitions in Africa: Business Financing of Opposition Election Campaigns*, New York, Cambridge University Press, 2013.

³⁶ Bruce Berman, John Lonsdale, *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa. Book Two: Violence and Ethnicity*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1992 ; L. R. Arriola, « Capital and Opposition in Africa. Coalition Building in Multiethnic Societies », *World Politics*, 65 (2), 2013, p. 233-272.

Après l'Indépendance, la variable ethnique a été construite par les élites comme la matrice de la compétition politique³⁷, de l'accès aux ressources³⁸ et de la construction de légitimité³⁹. En cela, elle est devenue une variable déterminante de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques publiques d'enseignement supérieur. À la fin des années 1970, l'objectif de la nouvelle élite rassemblée autour de D. a. Moi était double. Il s'agissait, d'une part, d'affaiblir le prestige de l'Université de Nairobi, associée à l'opposition et à l'ancien président J. Kenyatta, en diminuant les ressources publiques accordées à l'établissement, d'autre part, de développer de nouvelles pratiques de clientélisme et de redistribution des ressources publiques afin d'imposer la légitimité des nouveaux représentants de l'État. Une stratégie originale a été ainsi mise en place : la création de nouveaux établissements publics pour concurrencer l'Université de Nairobi. Alors que la crise économique et les premiers plans d'ajustement structurel incitaient plutôt à une baisse des dépenses de l'appareil bureaucratique de l'État, le gouvernement de D. a. Moi a favorisé le développement de l'enseignement supérieur en accroissant les dépenses qui lui étaient accordées : « Afin de poursuivre le contrôle [de l'Université de Nairobi], de nouvelles stratégies ont vu le jour. Elles incluaient le transfert des ressources [de l'Université de Nairobi] vers d'autres établissements, et notamment vers l'Université Moi à Eldoret. Les maîtres de conférences et les professeurs disposaient de salaires plus élevés à l'Université Moi, ce qui a provoqué le départ de beaucoup d'enseignants pour Eldoret »⁴⁰.

Cette stratégie n'était pas nouvelle et doit être lue au regard des pratiques historiques des élites politiques. L'objectif de J. Kenyatta était de défendre et maintenir l'hégémonie kikuyu en favorisant l'accès à l'Université de Nairobi d'étudiants du secondaire ayant suivi leur scolarité dans la capitale, et donc issus majoritairement de cette élite⁴¹. Lorsqu'il est arrivé au pouvoir, D. a. Moi a cherché à rééquilibrer le rapport de force en faveur des minorités KAMATUSA (ethnies Kalenjin, Masaai, Turkhana et Samburu) en développant l'enseignement supérieur dans les zones rurales où étaient implantées majoritairement ces

³⁷ David Throup, Charles Hornsby, *Multy-Party Politics in Kenya*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1998 ; Daniel Branch, Nic Cheeseman, « Democratization, Sequencing, and State Failure in Africa: Lessons from Kenya », *African Affairs*, 108 (430), 2009, p. 1-26.

³⁸ Catherine Boone, « Land Conflict and Distributive Politics in Kenya », *African Studies Review*, 55 (1), 2012, p. 75-103.

³⁹ D. Branch, *Kenya. Between Hope and Despair, 1963-2011*, New Haven/Londres, Yale University Press, 2011 ; C. Hornsby, *Kenya, A History since Independence*, New York, I.B. Tauris, 2013.

⁴⁰ Kenya Human Rights Commission, *Haven of Repression: A Report on University of Nairobi and Academic Freedom in Kenya*, Nairobi, Kenya Human Rights Commission, 1992, p. 5.

⁴¹ Ishmael I. Munene, « Our University: Ethnicity, Higher Education and the Quest for State Legitimacy in Kenya », *Higher Education Policy*, 26, 2012, p. 8-10.

ethnies. Ainsi le rapport Mackay de 1981, mandaté par le gouvernement pour réformer le secteur, ne recommandait-il pas seulement la mise en place d'un second établissement, il insistait surtout sur son emplacement en zone rurale, c'est-à-dire dans des espaces géographiques ciblés politiquement, en l'occurrence la ville d'Eldoret, région dont était issu le Président. Outre les importantes subventions allouées par le gouvernement au nouvel établissement, de nombreux avantages – hausse des salaires, système de prêts avantageux pour l'achat d'un logement – ont été accordés aux enseignants dont ne bénéficiaient pas leurs collègues de l'Université de Nairobi⁴². En permettant à de nouveaux étudiants issus de cette région d'accéder à l'enseignement supérieur, en distribuant des postes académiques et administratifs au groupe ethnique ciblé et en favorisant un dynamisme régional, le gouvernement s'assurait tous les atouts lui permettant de soutenir l'action de l'élite au pouvoir afin de préserver sa stabilité et de renforcer sa légitimité. De la même manière, à la veille des élections de 2002, D. a. Moi a institué officiellement l'Université Maseno en université autonome d'enseignement supérieur afin de s'allier le vote luo⁴³.

Cette stratégie a été reprise par Mwai Kibaki qui a ouvert de nombreux campus-satellites et établissements autonomes dans les régions qui lui étaient favorables et dans celles acquises à l'opposition. Comme l'avaient fait ses prédécesseurs, M. Kibaki a utilisé l'enseignement supérieur *via* la création de nouveaux établissements soit pour consolider ses réseaux clientélistes, soit pour capter des soutiens politiques importants dans des régions sensibles électoralement⁴⁴. À la fin de son mandat en 2012-2013, et dans le prolongement de la réforme constitutionnelle de 2010 promouvant un processus de décentralisation (*devolution*) et un pouvoir renforcé des échelons locaux⁴⁵, son gouvernement a créé 15 nouvelles universités publiques en autonomisant d'anciens campus-satellites de leurs établissements de rattachement⁴⁶. Le nombre d'universités publiques au Kenya est alors passé de 8 à 22 en quelques semaines. Tandis que la nomination de nouveaux chanceliers et de hauts cadres

⁴² Jacqueline Klopp, Janai R. Orina, « University Crisis, Student Activism and the Contemporary Struggle for Democracy in Kenya », *African Studies Review*, 45 (1), 2002, p. 53.

⁴³ I. I. Munene, « Our University: Ethnicity, Higher Education and the Quest for State Legitimacy in Kenya », art. cité, p. 12-13.

⁴⁴ Entretien avec un professeur, Nairobi, 1^{er} novembre et 2 décembre 2011.

⁴⁵ Karuti Kanyinga, James D. Long, « The Political Economy of Reforms in Kenya: The Post-2007 Election Violence and a New Constitution », *African Studies Review*, 55 (1), 2012, p. 31-51 ; Nic Cheeseman, Gabrielle Lynch, Justin Willis, « Decentralisation in Kenya: The Governance of Governors », *Journal of Modern African studies*, 54 (1), 2016, p. 1-35.

⁴⁶ Ngondi Mburu, « Government Set to Charter 15 Public Varsities », *Business Daily*, 14 décembre 2012 (<http://www.businessdailyafrica.com/Government-set-to-charter15-new-public-varsities/-/539546/1644060/-/ctw6osz/-/index.html>) (consulté le 15 juin 2019) ; Robert Nyasato, « Kibaki Charters 13th Public University », *The Standard*, 6 février 2013.

administratifs favorisait la circulation des élites, l'allocation de plusieurs millions de dollars à ces nouveaux établissements a permis à des régions souvent isolées économiquement de capter des volumes de ressources importants. Dans le contexte général de décentralisation promue par l'État, cette nouvelle offre universitaire a renforcé le pouvoir des régions qui ont bénéficié de la redistribution des ressources publiques, tout en permettant à l'État et à ses représentants de mieux contrôler le territoire et sa population.

Le transfert des ressources de l'État aux territoires locaux, *via* la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur, s'est opéré non seulement de façon directe, puisque le gouvernement alloue chaque année un budget de fonctionnement aux universités publiques, mais aussi de façon indirecte, à travers les systèmes de bourses et de prêts aux étudiants. De fait, ceux-ci constituent l'un des publics cibles des pratiques de clientélisme. Pour favoriser, ou du moins faciliter l'accès à l'université d'une population originaire de territoires isolés, donc politiquement stratégiques, le régime de D. a. Moi a pris un ensemble de mesures destinées à lutter contre la discrimination : « Le gouvernement a modifié les critères [d'inscription] afin [de] favoriser l'accès aux étudiants des régions les plus pauvres. [Il] a exigé des universités qu'elles mettent en place, dans leurs facultés, des politiques de discrimination positive envers les catégories sociales et ethniques marginalisées (notamment les pastoralistes et les kalenjin) »⁴⁷. C'est ainsi que l'ethnie kalenjin, affiliée au Président, a pu profiter d'opportunités inimaginables auparavant pour partir étudier à l'étranger grâce aux bourses octroyées par le gouvernement.

Un personnel administratif et des enseignants bénéficiaires

Les administrateurs et le personnel enseignant des universités sont loin d'être étrangers aux réformes de ce secteur, et l'exemple du Kenya est une bonne illustration du rôle déterminant joué par les acteurs au sein de ces établissements. Mon examen des fonctions du personnel administratif de l'Université de Nairobi dans les années 1990, période charnière de la mise en marché de l'établissement, et mon étude plus générale du mouvement enseignant dans le pays et de ses revendications montrent combien le changement peut constituer pour certaines catégories professionnelles une précieuse opportunité⁴⁸.

Entre les années 1970 et 1980, le gouvernement a mis en œuvre plusieurs programmes d'ajustement structurel qui prônaient notamment la baisse de l'investissement public dans

⁴⁷ C. Hornsby, *Kenya, A History since Independence*, *op. cit.*, p. 448.

⁴⁸ Julien Barrier, Christine Musselin, « La réforme comme opportunité professionnelle ? Autonomie des établissements et montée en puissance des cadres administratifs des universités », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), 2015, p. 127-151.

l'enseignement supérieur au profit de l'enseignement secondaire jugé plus rentable⁴⁹. Face à ces restrictions budgétaires imposées, les administrateurs de l'Université de Nairobi ont décidé de suivre certaines recommandations internationales et notamment de développer un ensemble de stratégies pour générer des fonds propres au sein de l'établissement. Ces initiatives ont été encouragées par le gouvernement qui a proposé aux établissements et à ses administrateurs de transformer leur mode de gouvernance et leur gestion financière. En 1994, le ministre de l'Éducation, de la Science et de la Technologie, George Saitoti, déclarait : « C'est une étape charnière dans le développement de nos universités publiques puisqu'on leur demande d'adopter de nouveaux modes de management commercial et financier. C'est également un moment où les universités doivent planifier longtemps à l'avance leurs ressources escomptées, autres que celles provenant du ministère des Finances... Le temps est venu de prendre sérieusement en compte le potentiel des universités à générer des revenus en interne. Ce n'est un secret pour personne que certaines de nos universités ont, à leur disposition, la possibilité de générer des quantités substantielles d'argent... Ces recettes issues des activités de l'établissement doivent être exploitées et traitées comme des sources de revenus planifiées de l'université »⁵⁰.

La contrainte d'une baisse du budget alloué chaque année par le gouvernement a été transformée en ressource par les administrateurs pour augmenter les capacités de l'établissement et s'autonomiser progressivement vis-à-vis de leur tutelle ministérielle. Ce changement a été mené par Francis J. Gichaga, alors vice-chancelier de l'Université de Nairobi (1991-2002) et professeur en ingénierie civile, et par son équipe administrative, provenant essentiellement des filières scientifiques et du secteur économique et bancaire. Par exemple, S. Ongeru, enseignant au département de pédiatrie, et D. P. S. Wasawo, professeur de zoologie, ont été chacun président du Conseil de l'Université au milieu des années 1990, et M. Chesherem, alors gouverneur de la Banque centrale du Kenya et membre du Conseil de l'Université, a été nommé trésorier pour conduire la mise en marché de l'établissement⁵¹. Confronté à des difficultés budgétaires, F. J. Gichaga et son équipe ont mis en place en 1994

⁴⁹ M. S. Ngolovoi, « Cost-sharing in Higher Education in Kenya: Examining the Undesired Policy Outcomes », art. cité.

⁵⁰ Crispus Kiamba, « Privately Sponsored Students and Other Income-Generating Activities at the University of Nairobi », *Journal of Higher Education in Africa / Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, 2 (2), 2004, p. 55.

⁵¹ Francis J. Gichaga, *Surviving the Academic Arena. My Complex Journey to the Apex*, Nairobi, University of Nairobi, 2011, p. 101-130.

le Comité des activités rémunératrices de revenus⁵². Présidée par F. Kibera, professeur de marketing et de management et futur administrateur de la Banque centrale du Kenya, cette commission avait pour objectif de réfléchir aux réformes budgétaires à entreprendre pour permettre de générer des fonds propres et proposer des stratégies originales de mise en marché des activités de l'établissement. Comme l'explique Crispus Kiamba, vice-chancelier entre 2002 et 2004 et futur secrétaire permanent du ministère de l'Enseignement supérieur et des Technologies (2006-2012), cette commission a eu un rôle clé : « [Elle] a favorisé l'introduction du concept d'université entrepreneuriale et a ajouté un modèle commercial aux missions conventionnelles de l'université (...). La commission a par ailleurs constaté que n'importe quelle université (...) [était] capable de s'adapter et de devenir une organisation entrepreneuriale, simplement en utilisant les structures en place de manière innovante »⁵³. Les conclusions du rapport de la commission consistaient à proposer le développement d'unités académiques pilotées par des managers et coordonnées par une administration centrale qui organiserait la centralisation des revenus. Afin de mettre en place ces stratégies commerciales, la commission proposait de créer une structure indépendante. C'est ainsi qu'Entreprises et Services a été créée au mois de mai 1996 pour mettre progressivement en place le développement et la centralisation des fonds générés par les étudiants privés et l'ensemble des activités marchandes offertes par l'établissement. Avec l'institutionnalisation d'UNES, l'Université de Nairobi a diversifié ses missions et les a commercialisées. Qu'ils proviennent de la consultance, des activités et infrastructures marchandes (location des locaux le week-end, services du Département de radiologie de la Faculté de médecine et du Centre mortuaire du Département d'anatomie), de la commercialisation de produits universitaires (issus notamment du Collège d'agriculture), les revenus générés par Entreprises et Services permettent aujourd'hui de payer plus de 40 % des salaires des enseignants⁵⁴. En somme, « UNES est désormais le bras privé entreprenant de l'université »⁵⁵.

La commercialisation des activités de l'Université de Nairobi signe la victoire des administrateurs, renforce leur pouvoir et contribue à libérer en partie la gestion de l'établissement du budget alloué par le gouvernement. Le temps est loin où cette gestion était soumise aux décisions de sa tutelle ministérielle (années 1970-1980). Sa relative autonomie

⁵² Université de Nairobi, *Report of the Committee on the Income-Generating Activities in the University*, Nairobi, 1994.

⁵³ C. Kiamba, « Privately Sponsored Students and Other Income-Generating Activities at the University of Nairobi », art. cité, p. 56.

⁵⁴ Entretien avec un professeur, Nairobi, 1^{er} novembre et 2 décembre 2011.

⁵⁵ Entretien avec une enseignante, Nairobi, 8 novembre 2011.

budgétaire permet désormais aux administrateurs de prendre définitivement le pouvoir, notamment pour redistribuer les ressources générées. Il s'ensuit que la période de prise de pouvoir par les administrateurs a également été celle des mobilisations d'enseignants. Certes, nombre d'entre eux étaient également des responsables administratifs, mais la mise en marché du secteur a été aussi le résultat de la pression qu'ils ont exercée pour obtenir une augmentation de leurs salaires et une revalorisation de leur statut. Face à la crise économique des années 1980-1990 et à la baisse des ressources allouées à l'enseignement supérieur, l'instauration des frais d'inscription et l'introduction des étudiants privés ont permis d'accroître les ressources générées par les établissements et, ainsi, d'augmenter substantiellement les revenus des enseignants-administrateurs, grands gagnants des réformes. Au cours des années 1993 et 1994 en particulier, différents secteurs professionnels ont manifesté pour réclamer une autonomie syndicale⁵⁶. Profitant de la vague de démocratisation qui se répandait alors sur le continent, les professeurs de l'enseignement supérieur, qui voulaient pouvoir défendre leurs intérêts en matière de salaires, de protection sociale et de logement, ont mené plusieurs grèves nationales pour la reconnaissance du Syndicat du personnel enseignant des universités (SPEU). Même si elle n'a pas abouti, cette action collective, largement mobilisée dans la littérature sur la démocratisation du Kenya⁵⁷ et qui est intervenue juste un an après l'alternance politique de 2002, a fortement marqué les esprits de l'opinion publique. En 1994, du fait de la crise économique et de l'inflation grandissante, un professeur de l'Université de Nairobi percevait un traitement mensuel de 230 dollars, alors que celui-ci était en 1985 d'environ 500 dollars. À cette époque, un enseignant expliquait ainsi : « Les maîtres de conférences au Kenya sont très largement sous-payés. Ils gagnent une misère par rapport à leurs collègues d'autres établissements [qui] perçoivent des salaires à six chiffres. Ici, nous sommes au début d'un salaire à cinq chiffres. [Notre] régime de protection médicale (...) s'est littéralement effondré, tandis que la hausse des loyers nous a forcés à louer des logements (...) loin des campus »⁵⁸. Le gouvernement de D. a. Moi a d'ailleurs mobilisé cet argument⁵⁹ des enseignants pour expliquer aux étudiants, sympathisants des grèves, que les hausses de salaires exigées entraîneraient inévitablement une augmentation

⁵⁶ Korwa G. Adar, « Human Rights and Academic Freedom in Kenya's Public Universities: The Case of the Universities Academic Staff Union », *Human Rights Quarterly*, 21 (1), 1999, p. 179-206 ; O. Provini, *La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est*, op. cit., p. 492-503.

⁵⁷ K. G. Adar, « Human Rights and Academic Freedom in Kenya's Public Universities: The Case of the Universities Academic Staff Union », art. cité.

⁵⁸ The Economic Review, « Adar – Uasu Wants to Democratise Universities », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 12.

⁵⁹ The Economic Review, « UASU : The Two Sides of the Argument », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 10-11.

significative des frais d'inscription⁶⁰. D'ailleurs, c'est sous cet angle que F. J. Gichaga analyse la réforme d'UNES et la mise en marché de l'ensemble des activités de l'établissement : « Nous avons introduit des activités rémunératrices, telles que la cafétéria universitaire, la boulangerie (...). Après une analyse des revendications salariales grandissantes des enseignants pendant la grève de 1994, il était devenu évident que le gouvernement n'avait pas la capacité financière d'augmenter significativement le salaire des enseignants étant donné la situation économique du pays à cette époque. De fait, le Conseil d'administration de l'Université a mis en place un comité (...) afin de rechercher les moyens d'exploiter des activités rémunératrices au sein de l'université »⁶¹. Plusieurs séminaires et réunions ont été organisés pour expliquer en interne le bien-fondé d'UNES et la mise en marché des activités de l'établissement, mais le corps enseignant n'était pas difficile à convaincre puisque ces différentes réformes permettaient de répondre à ses revendications.

Les mobilisations enseignantes pour les revalorisations de salaires, désormais possibles grâce aux frais d'inscription des étudiants privés, se sont poursuivies par vagues pendant les années 2000, notamment à l'Université de Nairobi⁶². Avec l'arrivée au pouvoir de Mwai Kibaki (2002-2013) et d'une large coalition de l'opposition, le mouvement enseignant a profité de l'alternance politique et d'une plus grande marge de manœuvre pour faire valoir ses droits. Les enseignants étaient uniquement présents dans les débats publics pour réclamer de meilleures conditions de travail et de meilleurs salaires. Avec l'avènement d'un marché de l'enseignement supérieur, ils se sont régulièrement mobilisés pour faire pression sur leurs autorités administratives afin de bénéficier des revenus générés au sein des établissements : « Récemment, on était en grève à cause des salaires. On travaille beaucoup mais on n'est pas très bien payés. L'argent va, je ne sais pas où à l'université [rires] (...). Je crois qu'avec ces étudiants [privés] l'université gagne quatre milliards par an [en shillings kenyans]. Mais on ne sait pas où va l'argent. On nous dit qu'on est en train de construire et d'acheter des bâtiments, mais on ne sait pas où ça va »⁶³. En 2012, une nouvelle grève a eu lieu qui a entraîné la fermeture de plusieurs dizaines d'établissements d'enseignement supérieur⁶⁴. Finalement,

⁶⁰ The Economic Review, « Where Will It All End », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 8.

⁶¹ F. J. Gichaga, *Surviving the Academic Arena. My Complex Journey to the Apex*, op. cit., p. 123.

⁶² H. Maupeu, « Les réformes néolibérales des universités est-africaines : éléments d'analyses à partir du cas kenyan », cité, p. 208.

⁶³ Entretien avec un enseignant de l'Université de Nairobi, 30 novembre 2011.

⁶⁴ Kamau Maichuhie, « Varsity Staff Vow to Down Tools Over Pay », *Daily Nation*, 2 septembre 2012, p. 5 ; Daily Nation, « Lecturers Strike », *Daily Nation*, 21 septembre 2012, p. 2 ; Esther Mwangi, « Varsity Lecturers Call Off Strike », *Daily Nation*, 21 septembre 2012, p. 9 ; Saturday Nation, « Business Resumes at Varsities », *Saturday Nation*, 22 septembre 2012, p. 6.

grâce au syndicat enseignant, les salaires des maîtres de conférences ont augmenté⁶⁵ : le mouvement a en effet abouti à une hausse d'environ 33 % et à une augmentation de 14 % pour les allocations logement. Si elle a été rendue possible grâce à un échelonnement des augmentations sur deux ans et à la hausse de certaines taxes⁶⁶, cette revalorisation des salaires des enseignants s'est surtout répercutée, encore une fois, sur les frais d'inscription qui ont augmenté depuis la rentrée universitaire de 2014.

Au Kenya, la mise en marché de l'enseignement supérieur s'organise autour de trois logiques : la création et la multiplication d'établissements publics et privés concurrentiels, la mise en place de nouvelles sources de revenus privés pour les universités publiques et le transfert de nouveaux modes de gouvernance et de management issus du secteur entrepreneurial. Même s'ils existent ailleurs, ces mécanismes ont opéré, au niveau national et local, sous l'effet conjugué de la défense des intérêts des élites politiques, des administrateurs et des enseignants, et ce sur le temps long. Loin d'être uniquement le produit de contraintes imposées par des acteurs internationaux, le mimétisme marchand de ce secteur est historiquement et intrinsèquement lié aux pratiques spécifiques des élites politiques depuis l'Indépendance, aux stratégies déployées par les administrateurs au sein des établissements et aux revendications salariales des enseignants. Le processus n'est donc pas nouveau mais il s'est accentué et accéléré au milieu des années 1990 avec le développement des stratégies locales d'acteurs, des intérêts des administrateurs et des mobilisations des enseignants dans le cadre de revendications salariales et d'une meilleure redistribution des fonds générés par l'arrivée des étudiants payant eux-mêmes leurs frais de scolarité.

Olivier Provini est maître de conférences en science politique à l'Université de La Réunion, membre permanent du Centre de recherche juridique et chercheur associé à Les Afriques dans

⁶⁵ Entretien avec un enseignant, proche du Syndicat du personnel enseignant des universités, Nairobi, 14 novembre 2011.

⁶⁶ N. Kanali, « All These Strikes to Demand Higher Salaries Will Lead to Increase in Tax », *Daily Nation*, 23 novembre 2011, p. 14 ; A. Omoto, « Teachers' New Salaries Will Affect Every Kenyan Through Higher Taxes », *Daily Nation*, 25 septembre 2012, p. 14 ; S. Siringi, « Lecturers Win Fatter Pay, Allowances », *Daily Nation*, 25 septembre 2012, p. 5.

le Monde à Sciences Po Bordeaux. Il coordonne actuellement deux programmes de recherche : avec D. Deschamps, « Les politiques publiques à La Réunion : gouverner l’ultra-périphérie » (2019-2021) hébergé à l’Université de La Réunion et avec D. Darbon « Faire des politiques publiques en Afrique » à Sciences Po Bordeaux (2017-2020). Il a récemment coordonné le numéro thématique « Penser l’action publique en contextes africains » dans la revue *Gouvernement et action publique* (2018, vol. 7, n° 2) et publié « Negotiating Higher Education Policies in East Africa : Experiences from Tanzania and Kenya » dans *Higher Education* (2019, vol. 77, n° 2).

olivier.provini@univ-reunion.fr

Résumé

La mise en marché de l’enseignement supérieur au Kenya

L’objectif est d’identifier les logiques de la mise en marché de l’enseignement supérieur au Kenya et de proposer de nouvelles variables sociologiques pour comprendre une transformation qui a commencé dès les 1980. Le secteur de l’enseignement supérieur est aujourd’hui géré selon des mécanismes qui miment le fonctionnement du marché. À rebours de l’argument selon lequel ses réformes successives auraient été imposées par des acteurs internationaux, il s’avère que la formation de ce marché puise surtout ses origines dans le rôle des élites politiques et dans les stratégies des administrateurs et enseignants au sein des établissements. Sous couvert de répondre à la demande d’un nombre toujours plus grand d’étudiants-clients, le mimétisme marchand qui structure le secteur de l’enseignement supérieur depuis l’Indépendance est en fait et avant tout au service des intérêts des élites et des managers-enseignants.

The marketization of higher education in Kenya

This article circumscribes the rationalities of marketization of higher education in Kenya and offers new sociological variables to apprehend this transformation of the university sector since the 1980’s. The sector is now shaped by mechanisms imitating the functioning of the market. By stressing the decisive impact of the strategies of political elites and administrative staff within the university on the creation of this market, we temper the argument that these successive reforms are imposed by international stakeholders. By answering the increase of students-clients, the marketization of the higher education sector since Independence is mainly at the service of the interests of the elites and managers-lecturers.