



HAL
open science

**Les réformes à l'Université de Dar es Salaam :
l'établissement d'un nouveau marché de l'enseignement
supérieur**

Olivier Provini

► **To cite this version:**

Olivier Provini. Les réformes à l'Université de Dar es Salaam : l'établissement d'un nouveau marché de l'enseignement supérieur. Karthala. Universités, universitaires en Afrique de l'Est, , pp.275-298, 2012, 9782811106546. hal-03186968

HAL Id: hal-03186968

<https://hal.science/hal-03186968>

Submitted on 13 Apr 2021

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.

LES REFORMES A L'UNIVERSITE DE DAR ES SALAAM : L'ETABLISSEMENT D'UN NOUVEAU MARCHÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR¹

Olivier PROVINI²

Les 24 et 25 décembre 2009, l'organisme gouvernemental HESLB (Commission de Prêt pour les Étudiants de l'Enseignement Supérieur), qui coordonne les prêts étudiants tanzaniens, a entrepris une importante campagne de communication dans la presse³. Sur les quinze dernières années et les 48 000 étudiants qui ont contracté un prêt étudiant, ils seraient environ 30 000 à ne pas avoir remboursé leurs prêts, soit un préjudice estimé à 32 millions \$ pour le ministère. Parmi ces étudiants, 2 972 issus de l'université publique Mzumbe ont été au cœur de cette campagne publicitaire menée par le gouvernement⁴. Leurs noms furent publiés dans la presse par un communiqué officiel. Le directeur de la communication du HESLB, M. Samson Mwaisoba, a déclaré que ces étudiants devront impérativement commencer à rembourser leurs prêts dans les plus brefs délais⁵. En effet, à compter du 24 décembre, jour où les noms des mauvais payeurs ont été publiés dans la presse, ceux-ci avaient trente jours pour se signaler auprès des autorités, sous peine de se voir interdire l'ouverture d'un compte bancaire, le bénéfice d'un autre emprunt, l'accès au crédit, ou la poursuite d'études supérieures⁶. Les bons payeurs recevaient, pour leur part, des certificats de remboursement et se voyaient proposer des taux préférentiels sur de futurs emprunts.

Après le Kenya, la Tanzanie souhaite donc instaurer un système de suivi des références des emprunteurs. Mis en place en juin 2010 à la Banque

¹ Ce travail est issu de mon mémoire de master 2, dirigé par Marie-Emmanuelle Pommerolle (Paris 1 Panthéon-Sorbonne) en 2009-2010. Le travail de recherche à l'université de Dar es Salaam a été réalisé de Février à Avril 2010.

² Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) et rattaché au LAM-Pau.

³ MGWABATI, Faraja, 'Bunge Team Snubs Loan Board', *Daily News*, 16 janvier 2010, N°1552, p.1 ; RUGONZIBWA, Pius, 'Loans Board Targets Defaulters', *Daily News*, 24 décembre 2009, N°9969, p.1 ; RUGONZIBWA, Pius, 'Ex-Students Owe Govt 49 bn/-', *Daily News*, 25 décembre 2009, N°9970, p.1 et RUGONZIBWA, Pius, 'Board Readies Hot Pursuit of Student Debtors', *Daily News*, 23 janvier 2010, N°1553, p.1.

⁴ HIGHER EDUCATION STUDENT LOAN BOARD, 'Press Release: Non-Cooperating Loan Beneficiaries in the Exercise of Recovering Loans Issued to Former Higher Education Students', *Daily News* (Advertisement), 24 décembre 2009, N°9969, pp.5-7.

⁵ RUGONZIBWA, Pius, 'Ex-Students ...', art. cité, p.1.

⁶ *Ibid.*

centrale⁷, il concerne l'ensemble des campus universitaires et notamment le plus important, l'Université de Dar es Salaam (UDSM). Les mauvais payeurs sont en position délicate, en témoigne cette grande campagne de recouvrement lancée par le ministère de l'éducation, qui ne semble plus pouvoir, ou vouloir, assumer ces dépenses. Ce durcissement de la position du gouvernement sur la question du remboursement des prêts étudiants amorce un nouveau virage dans la politique des coûts de l'enseignement supérieur en Tanzanie.

Cet épisode nous interroge sur les modalités de la mise en place de la politique de « partage des coûts » initiée dans les années 1990 et plus largement sur les transformations induites dans l'enseignement supérieur tanzanien. Les réformes à l'UDSM s'inscrivent dans un contexte général de circulation des politiques publiques. Les transitions en cours des systèmes d'enseignement supérieur tendent, au nord comme au sud, à présenter des trajectoires similaires. Les universités semblent adopter partout des pratiques uniformes dans leurs gestions administratives et financières qui remettent en cause la fonction du savoir comme bien public⁸. Un certain nombre de similarités sont observées dans ces processus de réformes. Ce qui suggère qu'une forme d'agenda global et de matrice commune les stimulent⁹. Ce constat engage à se tourner vers les institutions multilatérales, déterminantes dans la formulation de proposition à adopter. Il existe ainsi des « *prescriptions normatives qui circulent dans l'environnement institutionnel des universités* »¹⁰ qui énoncent des propositions, normes et standards que les établissements doivent adapter pour être, du moins apparaître, comme rationnels et efficaces¹¹. C'est dans ce contexte que, depuis une quinzaine d'années, les systèmes d'enseignement supérieur des pays du nord et du sud sont le

⁷ LAVALT, Akira, « Tanzanie : Le système de suivi des références de crédit sera lancé en juin », *Lettre d'Afrique Orientale*, lettre d'information économique et commerciale de l'ambassade de France en Tanzanie publiée par Ubifrance.

⁸ LEBEAU, Yann, « Les universités, espaces de médiation du global au local », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs – Revue internationale de sciences sociales*, 2006, N°5, p.7.

⁹ BOURDIEU, Pierre, « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2002/5, 145, pp.3-8.

¹⁰ MUSSELIN, Christine, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, Avril-Juin 2008, N°39, p. 15.

¹¹ Ce discours peut se repérer dans les déclarations des dirigeants politiques ou des ministres de l'enseignement supérieur, dans les documents produits par les organisations internationales comme la Banque mondiale, l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) ou l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture). Voir *Ibid.*

lieu de mutations profondes, qui ne manquent pas de présenter de fortes convergences¹². On observe ainsi un import-export de ces « bonnes pratiques » entre le nord et le sud¹³. Pour exemple, le processus de Bologne a rapidement dépassé le stade de l'Union Européenne¹⁴.

Ce travail s'efforce d'analyser l'histoire des réformes qui ont eu cours à l'université de Dar es Salaam. Par sa trajectoire « socialiste » et par son adaptation à l'économie de marché, la Tanzanie est un cas remarquable de l'évolution des politiques publiques dans un contexte de néolibéralisme. L'UDSM est un objet saisissant par les mobilisations qui ont cours sur le campus et par sa position de leadership en Afrique de l'Est, réputation acquise par la formation de nombreux intellectuels¹⁵. L'orientation idéologique, l'accueil et la formation des étudiants de la région au « socialisme historique » sont des critères à prendre en compte pour toute compréhension sur l'UDSM. Ce contexte n'est pas négligeable à l'heure des réformes néolibérales de « bonne gouvernance » où la mise en place des Plans d'Ajustement Structurel (PAS) a modifié les équilibres hérités de la période coloniale et de la première décennie des indépendances.

Ce nouveau cadre politico-économique a fait émerger de nouveaux espaces sociaux et politiques. Nous verrons comment les réformes des années 1990, produites par les restrictions budgétaires imposées par les

¹² HIRTT, Nico, « Au Nord comme au Sud, l'offensive des marchés sur l'université », *Alternatives Sud*, 2003, Vol. 10 (3), pp.9-31.

¹³ Ce contexte de mobilité des modèles de politiques publiques s'inscrit dans la sociologie de la circulation internationale des solutions de l'action publique (ou *policy transfer studies*). Se référer à la synthèse de DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 2009/2, N°43, pp.153-165. Voir également le N°48 de la revue *Critique internationale* qui porte sur « Les *policy transfers* en question », Juillet-Septembre 2010.

¹⁴ KHELFAOUI, Hocine, « Le processus de Bologne en Afrique : globalisation ou retour à la « situation coloniale » ? », *JHEA/RESA*, 2009, Vol. 7, N°1&2, pp.1-20. Yann Lebeau parle d'ailleurs d'« *identité bolognaise* ». Voir LEBEAU, Yann, « Les universités, espaces de médiation ... », art. cité, p.12. Pour une analyse qui souligne le caractère positif de ces transformations, voir IDIATA, Daniel Franck, *L'Afrique dans le système LMD (Licence – Master – Doctorat) : le cas du Gabon*, Paris, L'Harmattan, 2006, 294p.

¹⁵ J. M. Kikwete, actuel président de la Tanzanie, est ainsi diplômé de l'université, de même que l'intellectuel M. Mamdani ou encore le dirigeant ougandais Y. Museveni. L'université organise de nombreuses conférences internationales, notamment relatives aux héritages du socialisme en Afrique et de J. K. Nyerere. Voir SHIVJI, Issa G., *Intellectuals at the Hill – Essays and Talks 1969 – 1993*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1993, pp.77-88.

baillleurs de fonds et par des négociations avec les acteurs universitaires, ont eu des conséquences sur le positionnement de l'État, sur la politique de « partage des coûts », sur les pratiques des acteurs universitaires et comment elles ont inséré l'UDSM dans un nouveau marché de l'enseignement supérieur. Plus précisément, nous étudierons le processus de réformes engagées à l'université, ses implications en terme de frais universitaires et ses restructurations budgétaires. Corollairement aux aspects économiques, nous nous intéresserons aux évolutions administratives et aux transformations du processus décisionnel à travers les mutations des relations administration-départements.

Notre argumentaire se structure autour de deux développements complémentaires qui tente de démontrer que l'université de Dar es Salaam a adopté un catéchisme libéral cosmétique. Premièrement, l'intervention de nouveaux acteurs, notamment la Banque mondiale¹⁶, dans l'élaboration des politiques éducatives a fait perdre au gouvernement son monopole décisionnel et a engendré de nouvelles polarisations. Les espaces désertés par la puissance publique sont réinvestis par des agents externes, générant des dynamiques et des recompositions originales, notamment dans la recherche universitaire. Nous n'assistons pas à une faiblesse et à l'érosion de l'État dans ses implications, notamment budgétaires. On y décèle plutôt de nouvelles recompositions, qui génèrent de nouveaux modes de gouvernement. Deuxièmement, les réformes des années 1990 ont mis en place une externalisation des fonds et une déconcentration administrative qui se sont imposées comme des alternatives à la politique du « partage des coûts » par une forme de négociation du changement avec les étudiants. En contrepartie d'une pacification des mœurs sur le campus universitaire, le système de l'enseignement supérieur reste majoritairement subventionné par l'État.

¹⁶ Se référer aux différents rapports de la Banque mondiale sur l'enseignement supérieur et notamment : World Bank, *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*, 1986 ; *Education in sub-Saharan Africa: Policies for Education, Revitalisation and Expansion*, 1988 ; *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*, 1989 ; *The African Capacity Building Initiative: Toward Improved Policy Analysis and Development Management*, 1991 ; *Higher Education: Lessons of Experience*, 1994 ; *Constructing Knowledge Societies : New Challenges for Tertiary Education*, 2002 ; *Funding Higher Education : The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development*, 2007 ; *The Growing Accountability Agenda in Tertiary Education : Progress or Mixed Blessing ?*, 2009.

Concernant notre méthodologie, nous avons effectué plusieurs entretiens¹⁷ pour mettre en exergue le processus de réformes engagé et leurs impacts sur les pratiques des acteurs. Cette approche « par le bas »¹⁸ nous a semblé heuristique pour comprendre les transformations en cours à l'UDSM et notamment les dynamiques entre le « dedans » et le « dehors »¹⁹. Conjointement, de nombreuses données quantitatives ont été recueillies dans l'optique de comprendre la structure et le fonctionnement du budget de l'université et y déceler les nouvelles recompositions et la croissance de partenaires financiers tiers.

Processus de réformes à l'université de Dar es Salaam

Au moment de l'indépendance en décembre 1961, la Tanzanie ne possédait pas d'institutions d'enseignement supérieur. Le pays dépendait lourdement des expatriés dans la formation des cadres de la fonction publique. Cette situation était jugée inacceptable par les dirigeants nationalistes, a fortiori par J. K. Nyerere, président emblématique de la cause nationale tanzanienne. Le gouvernement lança un programme ambitieux de formation pour conduire à une africanisation de l'administration. C'est dans ce contexte que le collège universitaire de Dar es Salaam, établi en 1961 comme un collège de l'université de Londres, est né. Ainsi conçu, il s'installa provisoirement à Lumumba Street, au centre de la ville. Il ne possédait alors qu'une seule faculté de droit. De nombreux autres établissements supérieurs de formation en administration générale et de formation technique ont été créés les années suivantes. Les programmes enseignés dans les différentes facultés étaient basés sur le modèle britannique. Néanmoins, la faculté de droit « africanisait » ses orientations académiques à travers l'enseignement des lois islamiques et coutumières, quand les facultés des arts, des sciences sociales et de science proposaient des études sur la société africaine,

¹⁷ Voir sur la méthodologie les apports de BONGRAND, Philippe et LABORIER, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, Février 2005, Vol. 55, N° 1, pp.73-111 et PANSON, Gilles et SALA PALA, Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, Octobre 2007, Vol. 57, N° 5, pp.555-597.

¹⁸ BAYART, Jean-François, MBEMBE, Achille et TOULABOR, Comi, *La politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008 (1992), 217p. et la synthèse plus récente de BAYART, Jean-François, « Comparer par le bas », *Sociétés politiques comparées*, Janvier 2008, N°1, 25p.

¹⁹ Nous empruntons la notion à BALANDIER, Georges, *Sens et puissance – Les dynamiques sociales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004 (1971), 334p.

notamment autour des *swahili studies*²⁰. Le collège universitaire de Dar es Salaam devint un organe constitutif de l'université de l'Afrique Orientale (avec les collèges universitaires de Nairobi et de Makerere) en 1963. En 1964, le collège déplaça ses locaux à l'Observation Hill où la majorité du campus est encore installée²¹. En juillet 1970, il devint une université indépendante, l'UDSM.

L'UDSM a effectué une mue importante dans les années 1990 par la mise en place de réformes budgétaires et managériales. Au début des années 1990, l'université a entamé des changements importants débouchant sur la mise en place du Programme Institutionnel de Transformation (PIT). Il a ainsi été mis en avant que l'UDSM n'avait jamais établi une revue de la cohérence et de la pertinence de sa mission. Selon les premiers rapports, les programmes, les infrastructures et la gouvernance ne répondaient plus aux attentes. L'université n'avait pas su s'adapter aux changements de la société tanzanienne. Son rôle fixé dans les années 1960-1970 étaient en profond décalage avec les réalités politiques, sociales et économiques du début des années 1990²². Ce processus de transformation a été très largement relayé par les publications de l'UDSM²³. Les réformes ont

²⁰ Néanmoins, les legs coloniaux sont encore très largement visibles et perceptibles, par exemple dans les tenues vestimentaires des cérémonies officielles de remise des diplômes ou tout simplement dans l'usage de l'anglais, langue officielle de l'enseignement secondaire et supérieur tanzanien.

²¹ La portée symbolique d'un campus placé au centre de Dar et s'exilant dans sa périphérie est intéressante au moins à deux titres : éloignement de l'enseignement de sa tutelle étatique et éloignement de la contestation estudiantine du centre ville. Néanmoins ce déménagement s'est fait pour des raisons évidentes d'espace.

²² Alors que dans les années 1970 les objectifs de l'UDSM portaient sur des impératifs de développements nationaux, les orientations à partir du début des années 1990 insistent sur l'autonomie institutionnelle et sur son statut d'excellence au sein d'un environnement compétitif, tant nationalement que régionalement. Voir pour l'essentiel, LAWI, Yusufu Q., 'Present Conjuncture: The University of Dar es Salaam at the Beginning of the 21st Century' in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B., LAWI, Yusufu Q., *In Search of Relevance: A History of the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2008, p.45 et University of Dar es Salaam, *The University of Dar es Salaam Act 1970*, Part. II, Section 4 cité dans LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophas A., *Higher Education Reforms in Africa: The University of Dar es Salaam Experience*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press Ltd. 2003, pp.136-151.

²³ Voir COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel, *Higher education in Tanzania: a case study*, Dar Es Salaam, University of Dar Es Salaam Press, 2003, 114p. ; KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q., *In Search of Relevance: A History of the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2008, 274p. ; LUHANGA, Matthew L., *The Courage for Change – Re-Engineering the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 227p. ; LUHANGA, Matthew L., « L'expérience de la Tanzanie dans l'initiation et

ainsi été abondamment diffusées par cette littérature institutionnelle, produite par l'université et ses réformateurs.

Au cours de l'année universitaire 1988-1989, l'école des ingénieurs de l'université de Dar es Salaam a entrepris un bilan important de ses activités qui avait pour objectif de s'attaquer au problème de la fuite des cerveaux de l'école, d'améliorer la productivité professionnelle des enseignants et leurs rémunérations, de renforcer les liens avec le secteur privé et de développer la recherche. L'école des ingénieurs de l'université de Dar es Salaam fut ainsi considérée comme étant l'initiatrice des réformes globales amorcées au sein de l'UDSM. Pendant que l'école mettait en œuvre son programme de transformation, l'UDSM entamait également sa mue au travers de l'élaboration d'un rapport intitulé « Bilan de l'efficacité de gestion », devant faciliter les débats sur les difficultés rencontrées par l'université. Ce rapport était une synthèse de toutes les études et recommandations précédentes relatives aux dysfonctionnements de l'UDSM : lacunes organisationnelles, financières, de gouvernance et d'infrastructure. Le processus déboucha sur la mise en place d'un « Programme Institutionnel de Transformation (PIT) » – ou UDSM 2000²⁴.

le maintien des réformes dans l'enseignement supérieur », Etude de cas préparée pour la Conférence Régionale de Formation sur *L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche!*, Accra, 23-25 Septembre, 2003, 9p. ; LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophae A., *Higher Education Reforms in Africa: The University of Dar es Salaam Experience*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press Ltd. 2003, 203p. ; NKUNYA, Mayunga H. H. et ISHUMI, Abel G. M., 'Improvements in the Quality of Education: the University of Dar es Salaam's Experience with an Academic Audit', Etude de cas préparée pour la Conférence Régionale de Formation sur *L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche!*, Accra, 23-25 Septembre, 2003, 22p. ; University of Dar es Salaam, *Institutional Transformation Programme – Proceedings of the Third Annual Consultative Meeting on the UDSM Transformation Programme*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1996, 167p. ; University of Dar es Salaam, *Proceedings of the Seventh Annual Consultative Workshop on the UDSM Transformation Programme 7th-8th September 2000* Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2001, 292p. ; University of Dar es Salaam, *Institutional Transformation Programme UDSM 2000 – Facts and Figures*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1996, 164p. ; University of Dar es Salaam, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2005/2006 – 2009/2010, Vol. 1: Main Document*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, Novembre 2005, 145p. ; University of Dar es Salaam, *Tracer Studies in a Quest for Academic Improvement – The process and result of a University-Wide tracer Study Project Conducted in 2002-2003*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press Ltd., 2004, 312p.

²⁴ COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel, *op. cit.*, p.15.

Les premiers efforts de mise en œuvre des réformes dans l'ensemble de l'université se sont focalisés sur deux secteurs : la mise sur pied d'un cadre organisationnel et d'un comité directeur. Un comité appelé Comité Directeur du Programme (CDP), a été créé pour superviser le programme de transformation. Le CDP fut présidé par le vice-chancelier, et un mécanisme de contrôle et d'évaluation du programme a été instauré. Les objectifs définis par les CDP ont été la préparation de données factuelles et quantitatives sur l'université de Dar es Salaam pour servir à la création d'une base de données déterminante pour les objectifs de planification. Et, d'autre part, l'élaboration d'un Plan Stratégique d'Entreprise (PSE) provisoire et sa soumission à un grand débat avec tous les partenaires, internes comme externes, de la vie universitaire. Le PSE pour l'université fut prévu pour la période s'étalant de 1993-2008²⁵. Le manque de flexibilité et d'adaptabilité par rapport au marché, du fait de la tutelle et d'une excessive dépendance à l'État, était présenté comme un facteur central de la marginalisation de l'université dans le contexte de mondialisation et de concurrence entre les établissements (concurrences régionales, continentales et internationales). Les réformes se sont attaquées essentiellement à cette gouvernance pour implanter une nouvelle forme de management interne. Initialement, les réformes de l'UDSM étaient concentrées essentiellement autour des structures financières et administratives. Depuis 1998, les efforts de réformes se sont élargis à l'aspect académique²⁶. Les changements politiques, économiques et sociaux rapides des années 1990 ont modifié radicalement l'identité de la Tanzanie. Les programmes enseignés devaient s'adapter à ces changements, notamment dans leurs rapports à l'économie de marché.

Ce processus de changement s'intègre dans un contexte général de crise économique en Tanzanie²⁷, de circulation des idées et, plus encore, dans un rapport de force entre les acteurs universitaires et le gouvernement. Les acteurs intervenants dans ces réformes sont donc multiples et de différents ordres. La Banque mondiale et les bailleurs de fonds ont un

²⁵ LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophae A., *op. cit.*, p.96.

²⁶ Se référer au rapport University of Dar es Salaam, *Tracer Studies in a Quest for Academic Improvement – The process and result of a University-Wide tracer Study Project Conducted in 2002-2003*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press Ltd., 2004, 312p.

²⁷ La Tanzanie fut confrontée à une crise économique majeure dans les années 1970-1980, dont les manifestations étaient un Produit Intérieur Brut déclinant, un manque de matières premières, une faiblesse des investissements, l'augmentation du taux d'inflation et la multiplication par six du déficit budgétaire.

rôle normatif majeur dans les orientations et prises de décisions. Cette influence se réalise au travers de réunions officielles. Mais elle s'exerce par un caractère plus informel via l'établissement de rapports d'évaluations qui impulsent les politiques éducatives d'un État « sous perfusion » et bénéficiaire de l'aide internationale. Cette aide a eu une influence considérable sur les orientations disciplinaires de l'université. Entre 1991 et 1992, environ deux tiers de l'aide étaient destinés aux facultés de l'ingénierie et des sciences. On assiste à une réorganisation des cursus proposés au mépris de certaines filières, sans lien direct et apparent avec l'économie de marché.

Les réformes ont également impliqué les acteurs universitaires et notamment les enseignants et les étudiants à travers la mise en place d'audits académiques qui ont intégré leurs organisations, respectivement DARUSO (Association Étudiante de l'Université de Dar es Salaam) et l'UDASA (Assemblée du Staff Académique de l'Université de Dar es Salaam)²⁸. Dans ce contexte de consultation, les associations étudiantes et académiques ont participé et joué un rôle central dans les médiations, d'autant plus que l'un des objectifs affichés du PIT était de répondre aux crises universitaires. Le rapport de force peut donc expliquer, en partie, la porosité du système économique de l'université à travers la faiblesse du recouvrement des prêts étudiants. En effet, la remise en cause du « partage des coûts » est la revendication principale de la politique de contestation menée par l'organisation estudiantine. L'objectif de DARUSO est de peser dans les négociations en obtenant des garanties dans le statut et les conditions de vie des étudiants. Parallèlement, le gouvernement souhaite garder une université pacifique, qui pourrait déstabiliser sa politique, et nuire aux investissements des bailleurs de fonds et des agences internationales. On a donc assisté à des médiations et des consultations multiples. La pacification progressive de l'université et de ses organisations s'est conjuguée à des réformes qui n'ont pas totalement abouties. Les réformes à l'université de Dar es Salaam doivent être lues comme le produit de dynamiques internes et externes et comme s'inscrivant dans une histoire singulière. Si les influences « du dehors », notamment via ses contraintes, doivent être mobilisées pour comprendre les fabriques et la mise en place des politiques publiques (conditionnalités fixées par les bailleurs de fonds et les agences internationales), il convient de ne pas sous-estimer le poids des agents locaux, les consultations et médiations inhérentes à toutes transformations d'un espace.

²⁸ NKUNYA, Mayunga H. H. et ISHUMI, Abel G. M., *op. cit.*, 22p.

La réintroduction de la politique du « partage des coûts »

La massification de l'enseignement supérieur²⁹ a engendré des besoins financiers importants. Les réformes impulsées ont eu pour objectif de répondre à ces enjeux. Les changements ont introduit une logique « d'augmentation de revenu » qui, dans le domaine de l'enseignement supérieur, consiste à ne plus dépendre majoritairement, voire exclusivement, du gouvernement ou du contribuable et à faire supporter ces coûts aux parents, aux étudiants, aux philanthropes et/ou aux entreprises. Dans la mise en place d'une véritable situation de marché, l'éducation supérieure s'inscrit dans une logique de rentabilité à court terme. Ce système repose sur le besoin de sources de revenus mais également sur une forme de responsabilisation de l'étudiant, qui devient un client, un consommateur de bien, plus enclin, via une participation financière, à se responsabiliser³⁰. Cette notion d'« augmentation de revenu » est intimement liée à la politique du « partage des coûts » qui renvoie plus spécifiquement au fait que les parents et étudiants s'acquittent d'une partie ou de l'intégralité des frais universitaires (droits d'inscription, logement, bibliothèque, nourriture ...). C'est bien une nouvelle forme d'université qu'on entend définir à travers ces transformations. Le savoir devient un bien privé, qui doit être rentable à court terme. On assiste à l'avènement d'un véritable marché avec ses services et ses consommateurs.

Au début des années 1990³¹, la Tanzanie a réintroduit dans l'enseignement supérieur une politique de participation aux coûts. En fait, cette politique de « partage des coûts » n'est pas nouvelle puisqu'elle existait déjà sous la période coloniale et jusqu'en 1967, année de l'adoption de l'*Ujamaa*³². Néanmoins, même durant ces périodes, les

²⁹ La massification de l'enseignement supérieur en Tanzanie date du début des années 1990. À partir de 1993-1994, on compte environ plus de mille étudiants par an sur le campus. On est ainsi passé d'un effectif de 2 968 étudiants en 1993-1994 à 12 144 en 2004-2005. Voir le tableau récapitulatif ci-après.

³⁰ ISHENGOMA, Johnson, 'Cost-Sharing in Higher Education in Tanzania: Fact or Fiction?', *JHEA/RESA*, 2004, Vol. 2, N°2, p.104.

³¹ Dès 1988, le gouvernement tanzanien décida d'instaurer cette politique de « partage des coûts » mais, pour des raisons politiques (mouvements sociaux et stabilité du parti majoritaire), fit l'annonce officielle de cette orientation en janvier 1992. Le gouvernement annonça alors son caractère nécessaire pour maintenir la qualité des programmes académiques, pour encourager les étudiants à la réussite et pour améliorer l'accès à l'éducation supérieure. *Idem.*, p.105.

³² Pour une définition précise se référer notamment à BAROIN, Catherine et CONSTANTIN, François, *La Tanzanie contemporaine*, Paris, Karthala, 1999, 359p. et

étudiants universitaires les plus démunis recevaient l'aide du gouvernement. En 1967, le gouvernement a décidé d'instaurer un système de bourses pour les aider à financer leurs études. En 1974, il abolit ce système et assumait la totalité des coûts à l'UDSM.

La réintroduction de cette politique à l'UDSM a eu lieu en trois temps³³. La première phase (1992-1993) concernait la prise en charge par les étudiants des frais de transport, de dossiers et ceux relatifs à l'organisation étudiante. La seconde phase (1993-1994) prenait en compte les frais engendrés par le logement et la nourriture sur le campus. Enfin, la dernière phase (2004-2005) concernait une prise en charge des frais d'inscriptions et d'examen, des livres, du stationnement des véhicules et des services médicaux³⁴. Les frais varient fortement d'un diplôme et d'un niveau d'étude à l'autre. Ces critères sont décisifs pour les étudiants dans le choix de leurs filières et dans la poursuite ou non de leurs études³⁵. L'introduction de cette politique de « partage des coûts » fut combinée à la possibilité pour l'UDSM d'accepter des étudiants « privés ».

Le sponsoring privé³⁶ existait depuis le milieu des années 1990. Le procédé répondait aux besoins croissants de financement de l'université. Pourtant, le taux d'inscription d'étudiants privés est resté très faible. En 2001-2002, il était de 3.7% à l'UDSM³⁷. Ce chiffre peut s'expliquer par des procédures d'admission plus restrictives³⁸ et par l'incapacité des ménages et des étudiants à payer. De plus, les classes moyennes, si elles en ont la possibilité, envoient leurs enfants faire leurs études en Ouganda, au Kenya ou en Afrique du Sud. Tandis que les classes supérieures privilégient les États-Unis, la Grande-Bretagne, les pays nordiques ou

MARTIN, Denis-Constant, *Tanzanie – L'invention d'une culture politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Karthala, 1988, 319p.

³³ Il y a cependant eu un décalage dans la mise en place réelle du 'cost-sharing' dans la mesure où c'est seulement le 7 Mars 1996 que le sponsoring privé est accepté comme pratique de financement par le conseil de l'université de Dar es Salaam.

³⁴ *Idem.*, pp.105-106.

³⁵ Les étudiants vont, par exemple, massivement en licence d'éducation dans la mesure où c'est le diplôme le plus abordable et sans stage obligatoire (à la différence du droit).

³⁶ Le sponsoring privé consiste pour l'étudiant à s'autofinancer soit par l'aide de ses parents, sa famille, par un emploi subsidiaire ou encore un mécène. Cette pratique s'est notamment développée par l'instauration de cours du soir destinés aux étudiants-salariés.

³⁷ *Idem.*, p.118.

³⁸ Les étudiants doivent passer un examen obligatoire pour valider leurs inscriptions. Le score minimum à atteindre dépend des programmes de chaque département et est plus élevé que pour les étudiants « publics ».

encore l'Asie. Les données de 2002 et de 2005 montrent néanmoins une forte augmentation de ces étudiants privés même s'ils restent encore très largement minoritaires. Ils étaient 1 175 sur 9 233 en 2002-2003 (soit environ 13%) et 2 417 sur 12 144 en 2004-2005 (soit environ 20%)³⁹. Par comparaison, dès l'année 1998/1999, l'université de Makerere a intégré 10 194 étudiants privés sur un total de 18 446 soit plus de 55% de l'ensemble du campus⁴⁰. Le modèle ougandais constitue la référence régionale pour les cas kenyans, tanzaniens, burundais et rwandais.

Dès 1992/1993 et la rédaction d'un livre blanc sur l'éducation, le gouvernement a engagé des orientations privatives pour compenser les dynamiques de restriction budgétaire (avec une réorientation vers l'enseignement primaire et secondaire) et de massification de l'enseignement supérieur. L'université de Makerere a donc été une matrice des « bonnes réformes » à appliquer régionalement. Si la mise en place d'une nouvelle orientation participative est réelle en Tanzanie, il convient de distinguer le verbe de son application factuelle. En effet, la très grande majorité des étudiants est actuellement « subventionnée » par le gouvernement. Il existe en réalité deux formes de prise en charge publique (ou '*government sponsored*'). On assiste à la présence d'un modèle hybride : un financement de bourse allouée par le gouvernement et un système de prêt étudiant. Le premier repose sur un critère méritocratique basé les sur résultats scolaires obtenus dans le secondaire et aux tests d'admission. Depuis l'année universitaire 2002-2003, l'État tanzanien impose un quota du nombre d'étudiants admis par cette bourse qui couvre la totalité des frais étudiants. Par exemple, en 2002-2003, un total de 9 233 étudiants ont été admis au sein du campus principal, mais le gouvernement a décidé de n'en sponsoriser que 2 358 ; 6 875 étudiants devaient donc trouver un mode de financement alternatif⁴¹. Le décalage entre l'offre et la demande engendre une très forte compétition entre les étudiants pour obtenir ces bourses. Son obtention est même une condition primordiale pour poursuivre des études en master et en doctorat où les frais universitaires sont plus élevés. La très grande majorité des étudiants de licence est donc financée par un système de prêt étudiant qui constitue le second mode de financement public instauré en Tanzanie.

³⁹ University of Dar es Salaam, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2005/2006 – 2009/2010, Vol. 1 : Main Document*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, Novembre 2005, p.43.

⁴⁰ COURT, David, *Financing Higher Education in Africa: Makerere, the Quiet Revolution*, Working Paper, The World Bank and The Rockefeller Foundation, 1999, p.5.

⁴¹ ISHENGOMA, Johnson, 'Cost-Sharing in ...', art. cité, p.112.

Ce système, sous la forme que l'on connaît actuellement⁴², a été mis en place en 2005. Le système de prêt étudiant fonctionne pour les universités publiques et privées, suivant des critères sociaux : un montant est calculé pour établir le pourcentage pris en charge par l'étudiant et l'État. À la fin de leurs études, ils doivent rembourser cette somme avec échelonnement. L'instauration de ce système est confrontée à un surplus de demandes qui engendre des retards dans le versement des prêts⁴³. L'enjeu principal de cette politique demeure le suivi des étudiants pour le remboursement. La grande majorité des étudiants ne rembourse pas leurs prêts à la sortie de l'université, ce qui constitue une perte considérable pour le gouvernement. Cette politique de partage des coûts, via le système de prêt étudiant, est donc défailante par la difficulté, ou l'absence de volonté politique, d'établir une véritable « traçabilité » des étudiants, notamment quand ils intègrent le secteur privé. Cependant, ce système est provisoire. Les mauvais payeurs sont actuellement en position délicate comme en témoigne la campagne de recouvrement des prêts étudiants lancée par le ministère de l'éducation fin 2009. Le gouvernement souhaite faire pression sur les fraudeurs à travers des sanctions académiques (interdiction de la poursuite d'étude supérieure) et bancaires (interdiction de l'ouverture d'un compte, de souscrire à autre emprunt et/ou d'avoir accès au crédit). Ce système n'a donc pas répondu à l'ensemble des attentes et besoins budgétaires de l'université qui a dû s'ajuster et s'orienter vers de nouvelles alternatives, à savoir l'externalisation publique.

La mise en place d'un système d'externalisation budgétaire

L'étude de l'évolution du budget de l'UDSM souligne une hausse quasi-constante du montant alloué par l'État à l'UDSM. Néanmoins, cet investissement reste insuffisant au vue de la forte croissance des étudiants. Le secteur de l'éducation constitue depuis les débuts de l'aide publique au développement, un domaine central d'intervention de la communauté internationale dans les pays dits « en développement ». Les orientations des bailleurs dans le domaine éducatif ont fluctué au gré des variations de la pensée économique dominante et ont fortement influencé les politiques éducatives menées par les dirigeants africains. Les PAS, produits de la pensée de l'école de Chicago dans les cénacles

⁴² Il existe officiellement depuis 1994. À l'époque, il ne prenait en charge que quelques frais universitaires (notamment le logement). C'est seulement en 2005 que le système de prêt étudiant a pris en charge la totalité des dépenses étudiantes.

⁴³ Les étudiants utilisent d'ailleurs le terme « boom » pour désigner le moment où les versements par le Loan Board sont effectués.

économiques et politiques internationaux, eurent des conséquences profondes et durables sur la physionomie des systèmes éducatifs africains⁴⁴ : « dégraissage » dans la fonction publique, arrêt du recrutement d'enseignants, coupes drastiques dans les dépenses publiques sociales, réorientation vers l'enseignement primaire et secondaire, introduction du concept de « partage des coûts ». À l'UDSM, l'évolution s'est faite à travers une réforme financière qui a eu des effets directs sur la gouvernance des universités qui se sont données les moyens de moins dépendre financièrement du gouvernement. L'aide interétatique a été consistante : de 1996 à 2002, l'UDSM a reçu près de 35 millions de dollars⁴⁵. Pour mieux comprendre le contexte économique, il convient d'étudier rapidement l'évolution du budget général de l'université. Celui-ci est passé de 221 084 \$ pour l'année universitaire 1985-1986 à 11 937 905 \$ en 2004-2005⁴⁶.

Cette hausse, marquée par une période de crise de 1992 à 1998, ne répond cependant pas aux attentes du conseil de l'UDSM, qui propose annuellement un budget au gouvernement. Il n'y a donc pas de « désengagement de l'État » dans le budget général de l'UDSM, mais bien un investissement insuffisant en rapport à la forte croissance des étudiants, avec notamment la création et l'introduction de nouveaux départements qui génèrent de nouveaux besoins humains et financiers. Si on compare les fonds alloués par le gouvernement par tête d'étudiants, il ne cesse de diminuer, passant de 6 302 \$ à 1 223 \$ sur la même période de référence. Pour comparaison, le gouvernement ougandais a attribué à l'université de Makerere un budget de 16 940 000 \$ en 1995/1996 et de 23 029 000 \$ en 2001/2002. Alors que sur la même période de référence, les étudiants sur le campus sont passés de 3 467 \$ à 9 241 \$. Les fonds alloués par le gouvernement ougandais par tête d'étudiant sont passés de 4 886 \$ à 2 492 \$⁴⁷. On assiste donc à des tendances similaires au niveau

⁴⁴ VINOKUR, Annie, « La Banque mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers-Monde*, 1987, 28, N°112, pp.119-134.

⁴⁵ MAUPEU, Hervé, « Les réformes des universités est-africaines et l'environnement international », Working paper, CREPAO-Pau, p.2. Les Allemands et les Scandinaves ont, par exemple, soutenu la modernisation des départements de sciences de l'UDSM.

⁴⁶ Voir les données dans LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophas A., *op. cit.*, p.112 ; KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q., *op. cit.*, p.235 et COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel, *op. cit.*, p.8.

⁴⁷ MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul (Sénégal), CODESRIA, 2007, p.55.

régional même si l'université de Makerere a compensé ce ratio par une forte proportion d'étudiants privés.

Évolution des effectifs du personnel et des étudiants⁴⁸ mise en perspective par les fonds alloués par le gouvernement par étudiant sur la période 1985-2005⁴⁹

Année	Nombre d'étudiants	Effectif du personnel		Fonds alloués par le gouvernement par étudiant (en \$)	Ratios étudiants / personnels (arrondis à 0.01 près)	
		Académique	Administratif et autre		Académique	Administratif et autre
1985-1986	2 987	715	1 765	6 302	4.18	1.69
1986-1987	2 972	726	1 685	4 914	4.09	1.76
1987-1988	2 891	664	1 863	2 924	4.35	1.55
1988-1989	2 743	678	1 727	3 078	4.05	1.59
1989-1990	2 839	675	1 798	3 346	4.21	1.58
1990-1991 ⁵⁰	-	685	1 847	-	-	-
1991-1992	2 801	589	1 924	5 689	4.01	1.46
1992-1993	2 992	692	1 966	3 850	4.32	1.52
1993-1994	2 968	681	1 953	2 752	4.36	1.52
1994-1995	3 869	796	1 880	4 695	4.86	2.06
1995-1996	4 291	750	1 746	3 883	5.72	2.46
1996-1997	4 589	727	1 737	4 321	6.31	2.64
1997-1998	5 220	742	1 731	3 426	7.04	3.02
1998-1999	5 483	738	1 657	3 813	7.43	3.31
1999-2000	6 318	723	1 688	3 098	8.74	3.74
2000-2001	7 089	730	1 342	2 889	9.71	5.28
2001-2002	7 493	680	1 156	1 949	11.01	6.48
2002-2003	9 233	650	1 050	1 643	14.20	8.80
2003-2004	9 769	593	1 120	1 645	16.50	6
2004-2005	12 144	590	1 126	1 223	20.60	10.80

Ces dynamiques budgétaires ont été plus décisives dans le secteur de la recherche universitaire tanzanienne. Elle a été largement subventionnée par l'État dès la reconnaissance de l'UDSM, dopée par la politique de l'indépendance. Elle a connu un tarissement de ses ressources à partir de la fin 1980-début 1990, au point d'en externaliser, depuis les années

⁴⁸ Hors MUCHS (Collège Universitaire de Muhimbili de Science Sanitaire) et UCLAS (Collège Universitaire des Sciences de la Terre et d'Architecture).

⁴⁹ Sources : University of Dar es Salaam, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2005/2006 – 2009/2010, Vol. 1 : Main Document*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, Novembre 2005, p.83 ; COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel, *op. cit.*, p.8 et Rapport de l'université de Dar es Salaam 12-13, *Facts and Figures*, 1999/2000, pp. 23-24.

⁵⁰ L'UDSM a été fermée toute l'année universitaire 1990-1991.

2000, la quasi-totalité à des organismes publics tiers⁵¹. Si les réformes universitaires devaient « contraindre » les universités à devenir plus autonomes par rapport aux autorités publiques, elles devaient en revanche intégrer dans leur fonctionnement leurs « *parties prenantes* »⁵², c'est-à-dire leurs partenaires, tant externes (par exemple, les entreprises, les organismes internationaux ou les agences publiques) qu'internes (par exemple, les étudiants et les salariés des établissements). L'idée principale étant que « *les universités ne doivent pas fonctionner repliées sur elles-mêmes, elles doivent articuler leurs intérêts académiques, voire les subordonner, aux enjeux que poursuivent les acteurs qui sont concernés par les activités universitaires* »⁵³.

L'externalisation par un recours aux bailleurs de fonds n'est pas nouvelle, notamment pour la construction ou la rénovation des infrastructures, mais c'est son expansion qui attire l'attention. Les donateurs externes publics constituent la deuxième source de financement de l'UDSM après le gouvernement tanzanien⁵⁴. Cette participation élargie était au centre des différents rapports publiés et devait accompagner les transformations universitaires⁵⁵. Les principaux bailleurs externes de l'université en 2004-2005 étaient l'agence suédoise Sida/SAREC (6 010 000 \$), l'organisme

⁵¹ On parle ici d'externalisation plutôt que de privatisation car l'université a « délégué » la prise en charge de sa recherche aux financements d'organismes public tiers rattachés à d'autres États comme c'est le cas avec l'agence suédoise Sida/SAREC (Agence Suédoise de Coopération Internationale pour le Développement) ou l'organisme norvégien NORAD (Agence Norvégienne pour le Développement de la Coopération).

⁵² MUSSELIN, Christine, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, Avril-Juin 2008, N°39, p.18.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ On peut y recenser le NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation) pour la construction d'infrastructures, Sida/SAREC (Swedish International Development Agency / Swedish Agency for Research Co-operation) pour la recherche, DANIDA (Danish International Development Agency) pour la recherche, British Council (Royaume-Uni), CARNIEGE (États-Unis), le Commonwealth, MHO (Joint Financing Programme for Co-operation in Higher Education) Dutch/NPT (Pays-Bas), VLIR (Flemish Interuniversity Council), DAAD (German Academic Exchange Service), la Banque mondiale, GTZ (German Agency for Technical Cooperation) pour l'ingénierie, Rockefeller Foundation, le gouvernement des Pays-Bas, le gouvernement irlandais pour l'ingénierie, Aid/HE (Ireland), NUFU (Norwegian Council for Higher Education Programme for Development Research and Education) pour la construction d'infrastructures, le gouvernement suisse, le gouvernement belge, IDRC (International Development Research Centre of Canada) pour la recherche, UNHCHS-HABITAT (United Nations Centre for Human settlement), MDP (Municipal Development), World Health Organization, Ford Foundation et MacArthur Foundation⁵⁴. La majorité sont des organismes publics sous la tutelle d'État tiers.

⁵⁵ LUHANGA, Matthew L., *op. cit.*, pp.126-133.

norvégien NORAD (1 250 000 \$) et américaine CARNEGIE (1 207 022 \$). Les financements dépendent actuellement aux deux-tiers du budget alloué par le Sida/SAREC alors que sur la période 1998-2004, la répartition était plus équitable (environ un tiers). Cela crée une forme de dépendance dans le budget actuel de l'UDSM⁵⁶. Ces apports budgétaires peuvent prendre différentes formes, notamment la formation du personnel par les bourses d'études, la rénovation et la construction des infrastructures ainsi que l'investissement dans le secteur de la recherche. Ces relations entre bailleurs et université peuvent se matérialiser de deux manières : soit des liens directs s'établissent entre le département et cet organisme, soit ces relations se forment à travers l'administration centrale de l'université qui redistribue ensuite l'argent dans des projets choisis. Dans ce dernier cas, le donneur est bien évidemment consulté. Cette aide n'est pas également répartie entre les départements. Le rapport d'« autoévaluation du programme de coopération de la recherche bilatérale du Sida/SAREC de 1998 à 2008 » montre que si l'organisme Sida/SAREC finance beaucoup, les sciences sociales sont les grands perdants de cette aide qui est avant tout dirigée vers les sciences dites « dures »⁵⁷.

Actuellement, les bailleurs de fonds financent la quasi-totalité de la recherche universitaire, à hauteur de 99% entre 2000-2002 et de 90% en 2004-2005⁵⁸. Cette dépendance peut engendrer des effets pervers comme l'orientation de programmes ou la possibilité d'un retrait hâtif dû à des réorganisations internes des agences⁵⁹. L'ambassade norvégienne, via son organisme NORAD/Oslo a par exemple réduit ses aides à l'UDSM et au secteur éducatif en général à cause d'une réorientation de ses politiques autour des questions environnementales, du changement climatique et de

⁵⁶ LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophae A., *op. cit.*, p.113 ; COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth and MKUDE, Daniel, *op. cit.*, p.32 ; Rapport de l'université de Dar es Salaam 12-13, *Facts and Figures*, 1999/2000, pp.91-93 et University of Dar es Salaam, *UDSM Five-Year Rolling ...*, *op. cit.*, p.85.

⁵⁷ University of Dar es Salaam (Directorate of Research and Publications), 'Self-Evaluation of the Sida/SAREC Bilateral Research Cooperation Programme 1998-2008', Mars 2007, pp.43-63.

⁵⁸ University of Dar es Salaam, *UDSM Five-Year Rolling ...*, *op. cit.*, p.54.

⁵⁹ La politique de « développement autonome » initiée par J. K. Nyerere est contrariée par la dépendance de la recherche actuelle des fonds privés ; Cf. KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q., *op. cit.*, pp.177-189.

l'énergie⁶⁰. Aussi l'ambassade est en relation étroite avec le personnel de l'UDSM sur ces questions et notamment l'IRA (Institut de l'Évaluation des Ressources) où les enseignants sont utilisés comme experts sur ces questions. De même, ils subventionnent désormais activement l'université tanzanienne d'agriculture (SUA - Université Sokoine d'Agriculture), qui est considérée comme un secteur-clé du développement tanzanien. Cette réorientation des budgets alloués a des impacts directs sur le financement des départements⁶¹. Il existe donc de véritables limites à ce que des agents externes déterminent les priorités de l'université. Cette ingérence remet en cause l'autonomie et l'indépendance de l'UDSM et, a fortiori, de l'État.

Ce dernier n'est pas absent, mais son rôle est transformé. En effet, il est erroné de parler de privatisation de l'UDSM. Les processus en cours paraissent remettre en cause le rôle des pouvoirs publics, comme l'ont attesté la floraison des thèses sur l'« impuissance », la « déliquescence » ou le « retrait » de l'État⁶². Pourtant, on assiste plutôt à de nouvelles formes d'interventions, à la reconfiguration d'un nouvel espace avec des (re)négociations permanentes entre acteurs publics et externes à travers des phénomènes de « délégation » ou de « décharge »⁶³. Comme le souligne B. Hibou, l'État n'a pas été dessaisi de ses prérogatives, mais il intervient de moins en moins directement⁶⁴. Aussi, l'exemple des réformes à l'université de Dar es Salaam permet de contribuer aux critiques des théories qui remettent en cause le rôle et l'action de l'État. Financeurs importants mais pas uniques, administrant moins directement les processus, les pouvoirs publics définissent encore les principaux objectifs des établissements universitaires tanzaniens. Ces dynamiques d'externalisation budgétaire ont été accompagnées de processus de

⁶⁰ Voir notamment les rapports NORAD, 'Clean Energy for Development – Annual Report 2009', Working Paper, 2009, 153p. et NORAD, 'The Oil for Development – Annual Report 2009', Working Paper, 2009, 141p.

⁶¹ NORAD, SIDA, (ODEN, Bertil et TINNES, Tone), 'Tanzania: New Aid Modalities and Donor Harmonisation', Octobre 2003, 44p. et NORAD, 'Strategy for Norwegian Assistance to Higher Education and Research in Tanzania', Octobre 2004, 5p.

⁶² Se référer notamment à STRANGE, Susan, 'The Defective State', *Daedalus*, 124 (2), 1995, pp.55-73 ; STRANGE, Susan, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 239p. ; JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 (1988), 240p.

⁶³ HIBOU, Béatrice, « De la privatisation des économies à la privatisation des États. Une analyse de la formation continue de l'État » in HIBOU, Béatrice (Dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999, pp.11-67 et HIBOU, Béatrice, « La « décharge, nouvel interventionnisme », *Politique Africaine*, Mars 1999, N°73, pp.6-15.

⁶⁴ *Idem.*, p.7.

déconcentration décisionnelle des départements. Ils ont désormais un plus grand contrôle de leur propre budget, ce qui a modifié considérablement leurs rapports avec les bailleurs de fonds.

Processus de déconcentration et de fragmentation décisionnelle

Il existe des bouleversements dans l'organisation même de l'université à travers des phénomènes concomitants de déconcentration et de mise en concurrence sur le marché de l'enseignement supérieur. Ils se sont matérialisés par la transformation des facultés en collèges. Ce changement nominatif confère aux collèges une plus grande autonomie vis-à-vis de l'administration centrale. Cette réforme engendre une pluralité de gouvernementalité symbolisée par une déconcentration du pouvoir et des entités de plus en plus indépendantes⁶⁵. Ces réformes de gouvernance se calquent sur le modèle de l'entreprise. Le postulat de cette nouvelle gouvernance est que le management privé est toujours plus efficace que l'administration publique ; que le secteur privé est plus réactif, plus souple, plus innovant, plus efficace que le secteur public. Le consensus en faveur des réformes néolibérales procède de la croyance en la fin de l'« âge de la bureaucratie », qui provient des économistes du *Public Choice* et de la nouvelle gestion publique⁶⁶. Elle introduit des modes de contrôle managérial décentralisé qui participent à la rationalisation bureaucratique. Cette étape s'accompagne d'un brouillage des frontières entre public et privé⁶⁷.

L'université est désormais conçue comme un prestataire de service avec des clients (étudiants), des objectifs quantifiés et un nouveau mode de management. Cette réforme de fragmentation décisionnelle a été mise en place au cours de l'année universitaire 2008-2009⁶⁸ et demeure difficile à

⁶⁵ KIMAMBO, Isaria N., 'Evolution of the Administrative Structure' in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q., *op. cit.*, p.104.

⁶⁶ DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, p.377. On peut établir un lien étroit avec les théories de la nouvelle gestion publique et les hypothèses d'une forme de bureaucratisation du monde. La multiplication des normes et de standards quantitatifs est inhérente à l'institutionnalisation du néolibéralisme. Et ces processus se repèrent aisément dans les réformes universitaires en cours. Se référer notamment à TRAUTMANN, Alain, « De la bureaucratisation de la recherche », *Sociétés politiques comparées*, Février 2009, N°12, 5p. et MERRIEN, François-Xavier, « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 1999, N°41, pp.95-103.

⁶⁷ DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *op. cit.*, p.399.

⁶⁸ L'université dispose désormais de collèges (notamment le collège d'ingénierie d'arts et de sciences sociales et de sciences naturelles et appliqués), d'instituts (comme l'IRA) et

appréhender dans la mesure où ses impacts ne sont pas encore décisifs et réparables. Elle rompt avec l'organigramme et le mode de management centralisé hérité de la période coloniale⁶⁹. Elle fut accueillie positivement par les acteurs universitaires, notamment le personnel administratif. Cette transformation leur accorde une plus grande marge d'action, notamment dans la gestion du budget, et diminue sensiblement leurs procédures administratives. L'un des enjeux de ces réformes se situe dans la compétition que génèrent ces transformations entre collèges et notamment dans la recherche de financement extérieur (via des organismes publics/privés ou via l'attractivité des financements apportés par les étudiants privés) dans la mesure où ils ont désormais un plus grand contrôle de leurs propres budgets.

Ces nouvelles formes de gestion interrogent l'attractivité des départements, notamment entre les sciences et les humanités, qui sont plus ou moins rentables à court terme. Cette compétition existe entre les différentes unités d'enseignements pour « survivre », à travers l'élaboration de projets ambitieux, susceptibles d'attirer les bailleurs potentiels, que ce soit les agences publiques, privées ou même les étudiants. Les différences économiques entre les départements peuvent entraîner des formes d'autonomisation de certains collèges. Le risque de cette mise en compétition est l'autonomisation de certaines filières, plus rentables que d'autres, et donc la fragmentation de l'UDSM. Ainsi, le collège d'ingénierie s'apparente à une « sous-université » avec un budget conséquent alloué par les donateurs privés, un matériel abondant et un important personnel académique et administratif⁷⁰. On peut donc estimer qu'il existe actuellement des « gagnants et des perdants » dans ces

d'écoles (notamment l'école de droit et l'école d'éducation), à la taille académique et financière plus importante. Ce qui tend à accroître leurs autonomies et leurs marges d'action. Les collèges disposent désormais de leur propre doyen et d'un service administratif plus autonome, structuré autour du principal du collège.

⁶⁹ LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophas A., *op. cit.*, pp.22-23.

⁷⁰ Il y a deux ans, l'UCLAS (Collège Universitaire des Sciences de la terre et d'Architecture) est devenue une université indépendante, l'université d'Ardhi. Au départ l'institut d'Ardhi, créé en 1974, s'est rallié à l'UDSM en 1996 pour être reconnu par l'État et pour devenir un établissement public où ses diplômés et ses professeurs seraient légalement reconnus par l'État. C'est pour cela qu'en 1996 l'institut d'Ardhi est devenu une unité à part entière de l'UDSM, à savoir l'UCLAS. Cette filiation a été très encadrée et la volonté de l'UCLAS était de garder une certaine forme d'autonomie par rapport à l'UDSM. Une fois que les étudiants et les professeurs étaient en nombre suffisant, et que les statuts répondaient aux exigences pour constituer une université, l'UCLAS est donc redevenue autonome et s'est constitué, au cours de l'année universitaire 2007-2008, comme une université publique.

réformes au sein d'un même espace, comme l'affirme M. Mamdani à propos du cas ougandais⁷¹, tant les situations économiques sont plurielles. Ce constat est autant valable pour les départements que leurs acteurs.

Pluralité des trajectoires, système compétitif et expertise

Ces transformations constituent une véritable césure avec les modalités qui ont eu cours jusqu'au début des années 1990 où l'État prenait en charge l'ensemble des frais universitaires. Les conditions de vie et de travail des étudiants dépendent essentiellement de leurs modes de financements⁷². On assiste alors à un véritable système compétitif entre étudiants pour obtenir la meilleure bourse. Pour les enseignants, c'est le développement du « consulting »⁷³ qui attire l'attention. Cette pratique s'est généralisée au sein de l'UDSM au point de devenir un pilier dans les missions des enseignants (avec la recherche et l'enseignement⁷⁴). Le « consulting » est devenu un facteur décisif dans l'évolution des carrières et la promotion des enseignants-chercheurs. Si le salaire des enseignants s'est récemment amélioré, notamment grâce aux actions de l'UDASA, il demeure faible et est complété par ces travaux⁷⁵. Le facteur économique est un motif évident pour inciter à réaliser ces travaux. Les enseignants peuvent néanmoins réaliser leurs recherches dans de meilleures conditions et pouvoir y associer leurs étudiants par la mise en place de programmes d'études. Surtout, ils peuvent obtenir des financements importants pour mener à terme leurs recherches et les publier⁷⁶, ce qui est de moins en moins le cas à l'UDSM qui ne dispose pas assez de moyens financiers et matériels. D'une manière générale, sur l'ensemble du campus, ces projets sont en croissance, passant de 308 en 1999-2000 à 531 en 2003-2004⁷⁷.

⁷¹ MAMDANI, Mahmood, *op. cit.*, 316p.

⁷² On peut distinguer au moins quatre figures : l'étudiant salarié, l'étudiant privé (par un sponsor ou l'aide parentale), l'étudiant qui finance ses études par le prêt universitaire et l'étudiant boursier.

⁷³ Le consulting est une pratique où les enseignants sont sollicités, par des organismes publics et/ou privés, en qualité d'« experts » pour leurs compétences de recherche acquises sur des problématiques précises.

⁷⁴ Le revenu généré par ces services de consulting était de 10 500 000 \$ en 1999-2000 et de 15 270 000 \$ en 2002-2003. Ces pratiques s'insèrent dans les nouveaux objectifs et orientations promulgués par l'UDSM. Voir KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q., *op. cit.*, pp.47-54.

⁷⁵ LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophas A., *op. cit.*, pp.106-107.

⁷⁶ LUANDA, Nestor N., 'Research and Publication' in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q., *op. cit.*, pp.133-149.

⁷⁷ University of Dar es Salaam, *UDSM Five-Year Rolling ...*, *op. cit.*, p.58.

Comme nous l'avons précisé, les réformes ont transformé les étudiants en clients, via un processus de responsabilisation par la participation financière⁷⁸. En d'autres termes, elles produisent un sujet afin qu'il se conduise comme un agent en compétition et raisonnable⁷⁹. Plus encore, les transformations ont eu des incidences sur la recherche et la position de l'enseignant-chercheur, engendré par l'avènement de l'expert et de son expertise. L'université est ainsi devenue un instrument pour les bailleurs et autres fondations auxquels les universitaires vendent leurs compétences. Nous assistons à la configuration d'un nouvel environnement et de nouvelles ressources, en termes de consultances et d'évaluations, « *qui ont progressivement transformé les intellectuels en experts* »⁸⁰. Les raisons de l'avènement de l'expert provient donc de la dégradation des conditions de vie des universitaires. Plus largement, ces transformations semblent avoir détourné l'université de sa mission de production et diffusion de savoirs⁸¹ et de construction de la nation.

Les processus d'externalisations financières et de fragmentation se sont inscrits comme des alternatives à l'échec de la politique de « partage des coûts » et ont été conçus pour répondre à la hausse du nombre des étudiants et au budget limité alloué par l'État. Cette situation satisfait nombres d'acteurs. Le syndicat étudiant DARUSO, pour qui la lutte contre la politique de « partage des coûts » est centrale. Les enseignants qui, même s'ils dénoncent la privatisation de la recherche, ont trouvé une alternative intéressante via le « consulting » pour améliorer leurs revenus et la qualité de leurs recherches. Enfin, l'État qui s'est totalement désengagé du secteur de la recherche à l'université de Dar es Salaam, ce qui lui a permis de réaliser des économies d'échelle, conditions imposées par les bailleurs pour l'aide octroyée.

⁷⁸ L'université peut apparaître comme un prestataire de service. Voir à ce propos le documentaire vidéo « Universités, le grand soir », réalisé par L'autre campagne et le comité Sauvons la recherche, documentaire de 68 minutes.

⁷⁹ DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *op. cit.*, p.409.

⁸⁰ CHARTON, Hélène et OWUOR, Samuel, « De l'intellectuel à l'expert – Les sciences sociales africaines dans la tourmente : le cas du Kenya », *Revue internationale d'éducation Sévres*, Décembre 2008, CIEP, N°49 « Quel avenir pour les sciences humaines ? », p.115.

⁸¹ *Idem.*, pp.116-117.

Conclusion

Les transformations initiées à l'UDSM reflètent les changements en terme de politiques économiques et sociales impulsées depuis la fin des années 1980 sur l'ensemble du territoire et dans de nombreux secteurs. L'ensemble des mutations contribue à modifier le rôle de l'État dans la conduite des politiques universitaires et semble appeler un nouveau modèle de régulation du système universitaire. Au-delà des simples acteurs individuels, on assiste à une véritable compétition entre les départements, entre universités publiques, mais, plus largement, entre universités publiques et privées⁸². Le constat d'une très grande hétérogénéité des institutions universitaires (en terme de taille, d'objectifs et de modalités de fonctionnement) établit les contours d'un paysage universitaire en recomposition. L'enseignement supérieur a eu tendance à se massifier dans un contexte de concurrence, où le savoir est devenu un objet de marchandisation. L'instauration de ces nouveaux rapports, entre étudiants, enseignants mais également entre départements et universités, génère la formation d'un espace inédit structuré autour de régulations et dynamiques plus individualistes et concurrentielles.

Ces transformations s'inscrivent plus largement dans des processus d'influence ou d'imitation au niveau régional. Les pays voisins comme le Kenya et l'Ouganda sont souvent utilisés comme référents des « bonnes réformes » à adopter⁸³ pour les transformations à instaurer en Tanzanie. Comme l'affirme H. Maupeu, il existe un véritable « champ universitaire » est-africain au sens bourdieusien du terme. Il y a entre les universités de la Tanzanie, du Kenya et de l'Ouganda, un espace fluide et concurrentiel qui fait que l'évolution des universités dans un espace « *a mécaniquement des incidences sur les entités des deux autres espaces* »⁸⁴.

⁸² Les universités privées en Tanzanie sont un phénomène relativement nouveau (1996). On compte actuellement seize universités privées sur l'ensemble du territoire, archipel de Zanzibar comprise. Elles sont actuellement majoritaires par rapport aux douze universités publiques. L'état de déliquescence des institutions publiques et la hausse de la demande à la fin du second cycle ont donc libéré un espace sur le marché de l'enseignement supérieur.

⁸³ HYUHA, Mukwanason et HISALI, Eria, 'Cost Sharing and the Provision of University Education in Uganda: Lessons for Tertiary Institutions in Tanzania' in KIMAMBO, Isaria N. (Dir.), *Humanities and Social Sciences in East and Central Africa: Theory and Practice*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2003, pp.231-250.

⁸⁴ MAUPEU, Hervé, *op. cit.*, p.4. Ce processus de convergence est facilité par la coopération régionale et par des organes institutionnels tel que l'IUCEA (Conseil Inter-Universitaire pour l'Afrique de l'Est) qui coordonne les politiques d'enseignement supérieur au niveau régional (Kenya, Tanzanie, Ouganda, Burundi et Rwanda).

La circulation de l'expertise des réformes universitaires doit être comprise à travers, d'une part, le discours produit par les agences internationales, les bailleurs et, d'autre part, sa réappropriation sur le terrain par les acteurs politiques et universitaires. Il convient de s'interroger sur les incidences de la circulation de ces « bonnes pratiques » sur l'espace national mais surtout régional : assiste-t-on à une uniformisation de la structure universitaire est-africaine, tant dans son mode de financement que dans ses activités académiques et administratives ? On peut suggérer que malgré l'existence d'une matrice commune de « bonnes pratiques » à adopter, qui sont en partie liées aux conditionnalités de l'aide, les incidences des réformes sont plurielles et il existe des décalages plus ou moins importants entre les campus universitaires, au point de remettre en cause une uniformisation homogène de l'espace universitaire est-africain. Aussi, l'internationalisation théorique des normes ne signifierait en rien une uniformisation des pratiques⁸⁵.

⁸⁵ « Les réformes universitaires en Afrique de l'Est. Circulation des modèles, logiques d'harmonisation et pratiques des acteurs », thèse réalisée sous les directions de Christian Thibon et Hervé Maupeu (UPPA, LAM) et financée par l'IFRA (Institut Français de Recherche en Afrique).