



HAL
open science

La fabrique des politiques de l'enseignement supérieur au prisme des carrières professionnelles des experts : l'exemple de l'Afrique de l'Est

Olivier Provini

► **To cite this version:**

Olivier Provini. La fabrique des politiques de l'enseignement supérieur au prisme des carrières professionnelles des experts : l'exemple de l'Afrique de l'Est. Séminaire du Centre de Recherches Internationales : " Expertise et action publique ailleurs : acteurs, ressources, circulations ", Sciences Po Paris, May 2017, Paris, France. hal-04011554

HAL Id: hal-04011554

<https://hal.science/hal-04011554v1>

Submitted on 3 Mar 2023

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

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

Séminaire du CERI « Action publique ailleurs »

Thème : « Expertise et action publique ailleurs : acteurs, ressources, circulations »

La fabrique des politiques de l'enseignement supérieur au prisme des carrières professionnelles des experts : l'exemple de l'Afrique de l'Est

Version du 22 mai 2017

Olivier Provini

Docteur en science politique

ATER à Sciences Po Bordeaux

Chercheur associé au laboratoire Les Afriques dans le Monde

olivier_provini@yahoo.fr

Depuis la fin des années 1980, les établissements publics et privés de la région d'Afrique de l'Est ont été l'objet, à des rythmes différents, de nombreuses réformes. Que ce soit l'introduction progressive d'étudiants payant eux même leurs frais de scolarité, l'avènement de nouveaux modes de gouvernance au sein des institutions ou encore les projets de standardisation et de reconnaissance des diplômes et des formations, l'ensemble de ces réformes s'inscrit dans un contexte de circulation des modèles et des politiques publiques entre le Nord et le Sud et au sein du Sud (Darbon, 2009 ; Delpeuch, 2009 ; Hassenteufel, De Maillard, 2013). Partout, et l'Afrique de l'Est ne semble pas faire exception, des référentiels (Muller, 2000, 2005, 2010) communs d'action publique se diffusent et cadrent les représentations des problèmes et des solutions du secteur de l'enseignement supérieur. Comme l'explique Christine Musselin, en reprenant le vocabulaire des sociologues John Meyer et Brian Rowan, « on peut repérer au niveau international des scripts, c'est à dire des prescriptions normatives qui circulent dans l'environnement institutionnel des universités et énoncent les propositions légitimes, les normes, les standards que les établissements et les gouvernement doivent adopter s'ils veulent paraître rationnels et efficaces » (Musselin, 2008, p. 15).

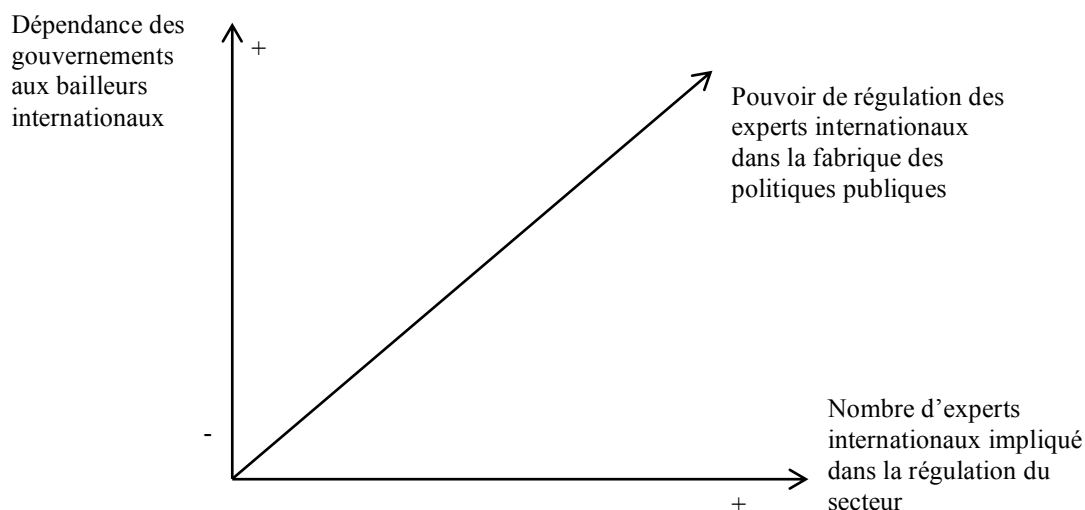
Ce constat rejoint l'un des résultats de nos enquêtes de terrain en Afrique de l'Est : celui d'un très fort consensus dans la représentation des problèmes de l'enseignement supérieur et de leurs solutions (Provini, 2015). La quasi-totalité de nos enquêtés tiennent le même discours sur les réformes passées, présentes ou futures de l'enseignement supérieur et de leurs institutions, quelque soit le profil de l'acteur interrogé (administrateur, enseignant, étudiant, bailleur, membre du gouvernement). Les principaux acteurs qui structurent le secteur de l'université en Afrique de l'Est ont généralement une représentation identique et une grammaire similaire des problèmes (absence de maîtrise de l'expansion des effectifs, faiblesse de l'investissement public, manque d'établissements) et des « bonnes » réformes à entreprendre (mise en marché du secteur, diversification de l'offre universitaire, adaptabilité de l'offre universitaire au marché de l'emploi).

Dans la littérature académique analysant les recompositions des systèmes universitaires du continent, la circulation de ces référentiels communs d'action publique a généralement été imputée au poids des recommandations et des prescriptions des organisations internationales. La fabrique quasi-similaire des réformes universitaires sur le continent serait ainsi le résultat des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et de leurs impacts, notamment afin de diminuer l'investissement public dans le secteur (Alexander, 2001 ;

Banya, Elu, 2001 ; Brock-Utne, 2003 ; Mamdani, 2007). Pour le dire autrement et proposer une hypothèse théorique, la dépendance des gouvernements sur le continent africain engendrerait une mise sous tutelle des politiques de l'enseignement supérieur par les experts des organisations internationales. Cette littérature tend à défendre une hypothèse en filigrane qui établirait un lien entre l'économie politique d'un gouvernement et le rôle des experts internationaux dans le processus des politiques publiques : plus un gouvernement dépendrait de l'aide internationale, plus le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques serait déterminant.

Mise en hypothèse générale de la littérature : Comprendre le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques au regard de la variable de l'économie politique des gouvernements

Structure de l'économie politique des gouvernements	Rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques
Forte dépendance des gouvernements aux bailleurs internationaux	Rôle déterminant des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques
Faible dépendance des gouvernements aux bailleurs internationaux	Rôle mineur des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques



L'objectif de l'article est de discuter cette hypothèse de la littérature à travers deux entrées :

i) *en mettant la focale sur la trajectoire des experts internationaux qui participent à la circulation des référentiels communs d'action publique* : qui sont ces experts « internationaux » qui participent à la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur dans la région ? Quels sont leurs liens avec les organisations internationales ? Quelles sont leurs trajectoires ? Composent-ils un groupe homogène ? Peut-on dégager des caractéristiques communes à ces experts ?

ii) *en discutant empiriquement le rôle effectif de ces experts dans le processus de politique publique* : quand bien même un gouvernement dépend fortement de l'aide internationale et du poids des experts internationaux, ces derniers ont-ils pour autant un rôle déterminant dans la fabrique des politiques publiques ? Ces experts sont-ils contrariés, dans la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur, par d'autres acteurs (politiques) ? Si oui, observe-t-on un brouillage des frontières entre l'expertise et le politique, permettant de réinterroger la validité de cette catégorie de l'expertise ?

Alors que dans nos travaux nous discutons généralement l'implémentation des politiques publiques et les pratiques effectives des acteurs au sein des établissements¹ (Provini, 2015, 2016 ; Provini, Schlimmer, 2016), nous avons, pour cet article, plutôt décidé de se focaliser sur la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur (Zittoun, 2013). Nous présentons ainsi une lecture sociologique de cette séquence en nous concentrant sur une étude des experts qui participent à la circulation des cadres dominants d'interprétation du secteur et à la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur. Plus que le simple poids des organisations internationales et leur relation de dépendance avec des gouvernements à priori faibles, nous proposons d'appréhender la circulation et la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est au prisme des carrières professionnelles des experts² tout en discutant leur rôle effectif dans la fabrique des réformes du secteur.

Nos résultats démontrent que les experts qui participent à la circulation des référentiels et des cadres d'interprétation dominants forment une communauté épistémique où les experts partagent des caractéristiques relativement similaires. Cette communauté épistémique est le résultat des opportunités professionnelles et des carrières d'universitaires est-africains qui perçoivent le secteur de l'enseignement supérieur comme une opportunité pour capitaliser des ressources sociale, économique et de savoir. Ce résultat nuance fortement l'hypothèse d'une circulation des politiques de l'enseignement supérieur qui résulterait des programmes d'ajustement structurel et du poids de la dépendance des gouvernements vis-à-vis des organisations financières internationales. Deuxièmement, malgré la présence de cette expertise dans la région de l'Afrique de l'Est, nous émettons des réserves quant au rôle effectif des experts dans la fabrique de l'action publique. Notre étude de cas sur le Burundi, où la réforme de l'enseignement supérieur s'agrège à la problématique de la formation des élites tutsi et hutu en situation de post-conflit, nous rappelle que le rôle des experts est déterminé par la politisation du secteur, c'est-à-dire la capacité des acteurs politiques à réguler un secteur d'action publique. Cette étude de cas nous permet ainsi de construire une nouvelle hypothèse articulant le rôle des experts dans la fabrique de l'action publique au regard de la politisation du secteur.

Cet article est issu de recherche dans le cadre d'un doctorat de science politique (Provini, 2015) qui discute de la circulation des politiques de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est au sein de quatre établissements historiques et publiques de la région : les universités de Makerere en Ouganda, de Nairobi au Kenya, de Dar es Salaam en Tanzanie et du Burundi. Les données récoltées sont issues de terrains de recherche, en 2010 dans le cadre d'un mémoire de master et entre 2011 et 2013 dans le cadre des données empiriques récoltées pour le doctorat. Pour construire notre photographie des experts qui participent à la circulation des référentiels dominants sur le secteur, nous avons utilisé les données récoltées lors de nos

¹ Contrairement à d'autres secteurs, et les travaux sur le foncier illustrent bien (Lavigne Delville, 2015 ; Schlimmer, 2017), la compétition politique sur l'enseignement supérieur se situe généralement peu au moment de la fabrique des réformes. Dans mes travaux, j'ai plutôt démontré comment la phase de la mise en œuvre des réformes cristallise tout un ensemble d'enjeux politiques et de conflits de pouvoir, notamment provoqués par l'apparition de nouveaux acteurs écartés de la fabrique des politiques d'enseignement supérieur.

² Comme définition liminaire des experts et de leur activité, l'expertise, nous reprenons les éléments proposés par Isabelle Backouche : « Prise en charge par des individus très divers, l'expertise mérite d'être abordée du point de vue de ceux qui l'élaborent. Il est [souvent] impossible de délimiter une population précise, apte à faire œuvre d'expertise [...]. C'est un enjeu d'accéder à ce statut, pour des acteurs multiples, aux formations et parcours contrastés, parfois en vue de pénétrer sur la scène du pouvoir » (Backouche, 2008, p. 2). Cette définition met ainsi en exergue les difficultés conceptuelles de cette notion qui entoure des réalités parfois très différentes d'experts, tout en insistant sur l'indissociabilité de l'expertise et du politique (référence au pouvoir).

entretiens, des informations biographiques disponibles dans la presse, sur les sites Internet des institutions ou encore dans certains ouvrages biographiques. Nous nous sommes également basés sur deux procédés classiques de la sociologie des élites pour identifier ces experts : i) une méthode réputationnelle permettant, sur la base des entretiens, de repérer quels sont les acteurs qui reviennent régulièrement dans les discours des enquêtés ; et ii) une méthode relationnelle mettant en exergue certaines interactions informelles tout en repérant les lieux de rencontres et de socialisation (voir une synthèse sur la littérature dans Genieys, 2011, p. 24 et suivantes).

Ce papier se structure en deux temps : tout d'abord, nous présentons une photographie des experts qui structurent la régulation du secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est. Avant de discuter, dans une deuxième partie, le rôle de ces experts dans la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur à travers l'étude de cas d'une réforme au Burundi.

1. Photographie des experts en Afrique de l'Est : une proposition de modélisation

A partir de la fin des années 1980, un agenda de l'enseignement supérieur s'est construit progressivement sur la base des discussions et des transformations des campus universitaires. Un ensemble d'acteurs, par le biais de négociations et de collaborations dans des conférences, journées d'études, espaces de travail, formations et publications, structure des savoir-faire techniques et diffuse des référentiels pour appréhender et mettre en réforme les universités. On observe ainsi des processus de socialisation entre pairs qui favorise la circulation et le partage d'idées et de pratiques.

Ces observations font écho, dans la littérature académique, à la formation de communauté épistémique (Haas, 1992). Des groupes d'experts participent à la circulation de l'expertise dominante sur l'enseignement supérieur, ce qui peut expliquer la mise en fabrique standardisée des politiques de l'enseignement supérieur dans la région. Pour définir ce terme de communauté épistémique, nous reprenons la synthèse de Denis Saint-Martin qui explique qu'« une communauté épistémique forme un réseau d'experts qui partagent des valeurs et des grilles d'analyse communes et qui appréhendent, de façon identique, la résolution des problématiques. Ces communautés sont constituées d'acteurs qui gravitent autour d'institutions internationales (OCDE, Banque mondiale, etc.) tout en étant en étroite interaction avec des gouvernements nationaux. Ces experts, qui contribuent à la production de cadres cognitifs et de discours internationaux, sont à la fois publics (chercheurs universitaires) et privés (consultants) » (Saint-Martin, 2010, p. 272). Trois caractéristiques de cette définition sont heuristiques pour caractériser ces experts qui favorisent la circulation du référentiel dominant sur le secteur : premièrement, la capacité des experts au sein du réseau à produire des référentiels communs d'action, c'est-à-dire des représentations communes des problèmes et des solutions ; deuxièmement, la mobilité des experts entre des institutions internationales et des gouvernements nationaux ; troisièmement, la mobilité des experts entre la recherche universitaire et la consultance.

Cette communauté épistémique est en effet caractérisée par des experts multipositionnés ayant une très forte mobilité d'un espace à un autre et qui appartiennent à plusieurs espaces en même temps (Nay et Smith, 2002 ; Genieys, 2011). Cette élite qui participe à la circulation des cadres cognitifs de l'action publique a fait état d'une large littérature scientifique : on parle par exemple de « courtiers » (Olivier de Sardan, 1995 ; Dezalay, 2004), « généralistes/courtiers » (Nay, Smith, 2002), « généralistes de l'interface » (Gaudin, 2002), « policy entrepreneurs » (Kingdon, 1984), « idea brokers » (Smith, 1993), « transfer brokers »

(Stone, 2004), « policy brokers » (Sabatier, 1988), « marginal-sécant » (Jamous, 1968 ; Crozier, Friedberg, 1977), « agents doubles » (Guilhot, 2005), « passeurs » (Rioufreyt, 2013) ou encore « acteurs hybrides » (Goldman, 2001). Ces travaux tentent généralement de décrire les acteurs « à cheval entre deux configurations et donc entre deux univers de sens, [et] sont capables de langages, ou de décoder le langage d'un monde dans un autre monde » (Muller, 2005, 183). Ces acteurs jouent par leurs capacités cognitives, leur versatilité, la diversité de leurs carrières et des emplois occupés sur tous les niveaux et registres d'action.

Dans le champ des réformes universitaires en Afrique de l'Est, ces experts sont le point de rencontre entre le monde des organisations internationales, des bailleurs, des gouvernements et celui des universités et permettent de faire la connexion entre les organisations internationales et l'espace national. Pour désigner ces experts dans le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est, nous utilisons le concept d'acteur-passerelle. Le terme d'acteur-passerelle insiste, d'une part, sur la dimension spatiale hybride de ces experts. Ils sont parties prenantes dans plusieurs systèmes d'action et de sens et sont en relation les uns avec les autres. Cette notion souligne, d'autre part, l'imbrication nationale et internationale de l'apprentissage qui stimule la circulation du référentiel dominant sur le secteur, puisque ces experts en sont les principaux opérateurs et récepteurs sur le marché de l'import-export des savoirs et de l'expertise (Dezalay, Garth, 2002, p. 35). La convergence des parcours professionnels, la participation à des conférences internationales, des formations communes, des workshops et des programmes de recherche sont autant d'espaces de socialisation et de formation entre pairs, de mises en réseaux des professionnels qui contribuent à la construction de cette communauté épistémique.

Nos résultats empiriques en Afrique de l'Est illustrent ainsi que s'est constituée depuis la fin des années 1980 une catégorie d'experts spécialisés sur le secteur de l'enseignement supérieur. Ces experts regroupent majoritairement des universitaires est-africains, cette expertise sur le secteur leur offrant de formidables opportunités professionnelles et économiques, notamment pour compléter leur salaire d'enseignant-chercheur. Nous pouvons donc formuler cette hypothèse : si certaines représentations, pratiques et réformes universitaires se ressemblent et se standardisent, ces processus s'expliquent par la formation de ces réseaux d'experts (communauté épistémique) qui se constituent par la circulation et les objectifs de carrière de cette élite spécialisée dans le secteur de l'enseignement supérieur. Cette catégorie d'experts en Afrique de l'Est est caractérisée par une très forte circulation d'une institution à une autre, ainsi que par le multipositionnement de nombreux acteurs. En effet, la plupart des experts au cœur de la conception de l'action publique dans le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est fait partie d'un étroit réseau d'interconnaissances.

Afin d'appréhender et de déconstruire cette catégorie d'expert, nous optons pour une approche biographique. Il s'agit de mettre l'accent sur les carrières de ces acteurs et ainsi permettre d'expliquer la formation de ce groupe relativement homogène en terme de vision du monde (Genieys, Hassenteufel, 2012). L'objectif est de définir quelques caractéristiques de ces experts en fonction de leurs trajectoires professionnelles, des postes qu'ils ont occupés ou encore des formations effectuées. A travers l'étude biographique de ces acteurs, prenant en compte la temporalité des carrières des experts du secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est, nous avons construit un tableau récapitulatif. On peut diviser ces groupes d'expert en trois catégories : les experts qui n'ont pas obtenu de postes nationaux (groupe 1), les experts ayant obtenu des postes dans l'administration publique au niveau national (groupe

2) et les experts ayant obtenu des postes dans l'administration publique au niveau international (groupe 3)³.

³ Le code couleur est lié au pays : orange pour l'Ouganda, bleu pour le Kenya, vert pour la Tanzanie et gris pour le Burundi.

Les acteurs-passerelles en Afrique de l'Est : exemple de quelques trajectoires d'experts est-africains qui structurent la fabrique des politiques de l'enseignement supérieur

	Profils et principaux postes occupés	Caractéristiques
GROUPE 1 : experts sans postes nationaux		
Katherine D. Namuddu	<ul style="list-style-type: none"> - Licence de biologie à Makerere et spécialisation sur l'éducation en Master et doctorat à Columbia University (bourse Carnegie pour le master et le doctorat) - Maître de conférence à Makerere (1972-1974), à Nairobi (1977-1980) et à Kenyatta (1980-1985) - Programmes de recherche sur l'enseignement de la biologie au secondaire (1983-1987) - Consultante indépendante pour la Banque mondiale, USAID, UNICEF pour développer des instruments afin de promouvoir la qualité dans le secteur éducatif (1990-1992) - directrice associée à la fondation Rockefeller (1992-2010) - représentante pour la fondation Rockefeller au sein du comité de l'ADEA (1992-2006) - membre du comité du PHEA (2000-2010) - consultante indépendante sur l'éducation (enseignements primaire, secondaire et supérieur) et le développement sociale (depuis 2010) 	<p>Katherine D. Namuddu débute une carrière universitaire dans la région (Makerere, universités kenyanes de Nairobi et Kenyatta) après avoir étudié à Makerere (licence) et à l'université américaine de Columbia (master et thèse) grâce à une bourse de la fondation Carnegie. Elle quitte progressivement le domaine académique et devient consultante indépendante pour plusieurs organisations internationales (Banque mondiale, USAID, UNICEF). Fort de son expertise sur l'éducation, elle devient directrice associée à la fondation Rockefeller, membre du comité du PHEA pour la région d'Afrique de l'Est et intègre plusieurs comités d'organismes spécialisés sur le secteur (par exemple ADEA). Son parcours illustre la porosité de la frontière entre le secteur universitaire et le domaine de l'expertise. Sa trajectoire démontre également la très forte mobilité professionnelle et le cumul des positions d'expertise au sein de différents organismes (Rockefeller, ADEA et PHEA).</p>
John P. M. Ssebuwufu	<ul style="list-style-type: none"> - doctorat en chimie - maître de conférences et professeur à MAK - vice-chancelier de MAK (1993-2004) - directeur des programmes de recherche à l'AAU - secrétaire général de l'AAU (2004-2013) - expert technique à la BM dans le cadre du projet World Bank Millennium Service Initiative - membre de l'UNCST - membre du conseil de direction de la banque ougandaise CITIBANK 	<p>Après avoir coordonné les réformes universitaires à Makerere ayant conduit à la privatisation de l'université publique, John P. M. Ssebuwufu travaille comme expert à la Banque mondiale et devient secrétaire général de l'AAU. L'université ougandaise est alors construite dans plusieurs rapports de la Banque mondiale comme un modèle à exporter sur et en dehors du continent. De retour en Ouganda, il est nommé chancelier de l'université de Kyambogo, titre essentiellement honorifique.</p>

	chancelier de l'université de Kyambogo (depuis 2014)	
Njuguna Ng'ethe	<ul style="list-style-type: none"> - licence à l'Université du Michigan ; master et thèse à l'Université Carleton d'Ottawa (science politique) - bourses d'étude de thèse de l'agence suédoise pour le développement SIDA (1975-1977) et de la fondation Rockefeller (1978-1979) - directeur de l'institut pour les études de développement de l'UoN (1986-1989) - fondateur et directeur du think tank Institute of Policy Analysis and Research (1994-1997) - participant à la formation « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche ! » (2003) - membre du projet de l'ADEA et de l'AAU sur les institutions d'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne (2005) - expert pour l'ONG Forum for African Women Educationalists - expert pour la Banque mondiale, la fondation Rockefeller, la fondation Carnegie, l'AAU et l'ADEA - coéditeur de « Research Co-operation Between Universities and the Private Sector (1990), publication pour l'AAU de « University Innovations in the Eastern African Region » (2002), pour la Banque mondiale « Towards the Establishment of an Inter-University Training Forum for Southern Africa » (2003), pour l'AAU et l'ADEA de « University Innovations in Sub-Saharan Africa » (2004), pour la fondation Rockefeller « Public University Reforms in Kenya » (2005) et coéditeur (<i>et. al.</i>) de l'étude pour le PHEA « <i>Public and Private Universities in Kenya</i> » (2006) 	<p>Comme de nombreux universitaires est-africains des années 1960-1970, Njuguna Ng'ethe bénéficie de bourses d'étude allouées par l'agence de développement suédoise et par la fondation américaine Rockefeller pour réaliser son doctorat à l'étranger. Ces bourses lui permettent d'établir de premiers contacts avec les bailleurs de fonds. Quelques années plus tard, ils travaillent sur différents projets et programmes avec la Banque mondiale, les fondations Rockefeller et Carnegie, l'AAU ou encore l'ADEA. Cet important réseau de travail et de connaissances est facilité par sa position de directeur de l'institut pour les études de développement (IDS) de l'UoN. Etabli en 1965, c'est le premier institut de recherche multidisciplinaire sur le développement en Afrique subsaharienne. Il est surtout réputé pour avoir accueilli de nombreux universitaires comme James Tolbin et Joseph Stiglitz.</p>
George A. O. Magoha	<ul style="list-style-type: none"> - formation en Irlande et au Nigeria (chirurgie) - maître de conférences et professeur à l'UoN - doyen de la faculté de médecine de l'UoN - principal du collège des sciences de la santé de l'UoN - adjoint du vice-chancelier en charge de l'administration et des finances de l'UoN - vice-chancelier de l'UoN (2005-2014) 	<p>Outre la carrière linéaire au sein de l'UoN (doyen, principal, adjoint et vice-chancelier), le parcours de George A. O. Magoha démontre comment les hauts postes administratifs des universités historiques est-africaines offrent aux universitaires de nombreuses opportunités dans les organismes internationaux spécialisés sur l'enseignement supérieur comme l'AAU (vice-président puis président).</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - vice-président de l'AAU (2009-2011) - président de l'AAU (à partir de 2011) 	
GROUPE 2 : experts avec un poste dans l'administration publique au niveau national		
A. B. K. Kasozi	<ul style="list-style-type: none"> - licence et master à l'Université de Makerere et une thèse à l'Université de Californie de Santa Cruz (spécialisation en histoire) - postes de maître de conférence et de professeurs à Makerere, l'Université de Karthoum, l'Université islamique et plusieurs postes de professeurs invités au Canada et aux Etats-Unis (Columbia) - expert pour le PHEA (à partir de 2000) - directeur exécutif pour la NCHE (à partir de 2001) - auteur de plusieurs publications sur l'enseignement supérieur en Ouganda : « University Education in Uganda. Challenges and Opportunities for Reform (2000), « The Role of the State in Addressing Challenges and Opportunities Posed by the Rapid Growth of Universities in Uganda Since 1988 » (2002), « The Politics of Fees in Uganda » (2006) et « Financing Uganda's Public Universities. An obstacle to Serving the Public Good » (2009) 	<p>Dans le paysage du conseil et de l'expertise sur l'enseignement supérieur ougandais, A. B. K. Kasozi fait office de personnage incontournable. Après une carrière académique où il enseigne dans les universités de Makerere, islamique et Karthoum, et après plusieurs postes de professeurs invités au Canada et aux Etats-Unis, il devient expert pour le PHEA et directeur exécutif de la Commission nationale pour l'enseignement supérieur (NCHE). Sa notoriété nationale est également renforcée par ses nombreux ouvrages, articles publiés et rapports qui conjuguent la recherche académique et l'expertise.</p>
Crispus Kiamba	<ul style="list-style-type: none"> - licence à l'Université de Nairobi (économie du foncier), master à l'Université de Reading, thèse à l'Université de Cambridge et post-doctorat à l'Université d'Harvard - responsable du département du développement foncier de l'UoN (1989-1992) - doyen de la faculté d'architecture, du design et du développement de l'UoN (1992-1994) - principal du collège d'architecture et d'ingénierie de l'UoN (1994-1998) - adjoint du vice-chancelier en charge de l'administration et des finances de l'UoN (1998-2002) - vice-chancelier de l'UoN (2002-2004) - participant à la formation « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche ! » (2003) - secrétaire et responsable exécutif de la CHE (2005-2006) - secrétaire permanent du ministère de l'enseignement supérieur et des technologies (2006-2012) 	<p>Le parcours de Crispus Kiamba est un modèle qui illustre les liens étroits qui existent entre l'université nationale historique et les postes à responsabilité nationale. Après avoir franchi progressivement l'ensemble des échelons administratifs à l'UoN (responsable d'un département, doyen d'une faculté, principal d'un collège, adjoint du vice-chancelier, vice-chancelier), qui le spécialise sur le secteur de l'enseignement supérieur, il obtient un premier poste national à la commission nationale pour l'enseignement supérieur avant de se voir charger du portefeuille ministérielle de l'enseignement supérieur qui l'amène à faire de nombreuses interventions dans les conférences nationales et internationales. L'expertise que C. Kiamba obtient provient davantage de son expérience politique et administrative au sein de l'UoN que des contacts avec des organisations internationales et des bailleurs.</p>

Sylvia S. Temu	<ul style="list-style-type: none"> - licence à l'Université de Dar es Salaam, master à l'Université Technique de Berlin et doctorat à l'Université de Brême - maître de conférence et professeur à l'Université de Dar es Salaam - carrière administrative à l'UDSM : directrice du bureau de consultance, députée du directeur dans le centre de formation d'éducation en continu, responsable du service de la comptabilité de l'Ecole de business - experte dans le comité du CHET - experte de l'UNESCO dans le groupe en charge des affaires économiques et administratives - directrice de la planification et des finances de l'UDSM (2008-2010) - adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche et des échanges de la connaissance de l'UDSM (2010-2013) - directrice de l'enseignement supérieur au ministère pour l'éducation et de la formation professionnelle (2013-2016) 	<p>Sylvia S. Temu a eu une ascension et mobilité professionnelle rapide puisqu'en à peine cinq ans elle occupe les postes de directrice de la planification et des finances et d'adjointe du vice-chancelier de l'UDSM avant de se voir en charge du portefeuille de l'enseignement supérieur au gouvernement. Elle représente un symbole en Tanzanie de la féminisation des postes politiques, politique saluée par les bailleurs et les organisations internationales. Son expertise sur l'enseignement supérieur (CHET, UNESCO) fut acquise grâce à sa carrière administrative au sein de l'UDSM.</p>
Julien Nimubona	<ul style="list-style-type: none"> - DEA à Sciences Po Bordeaux et doctorat à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (science politique) - Maître de conférence et professeur à l'UB - cofondateur de l'université privée du Lac Tanganyika (1999) - responsable des activités académiques de l'UB (2000-2002) - expert pour l'Union Africaine et l'ONU sur la mise en place de la conférence des grands lacs (2006) - Expert à l'IDEC, institut pour le développement économique (2008-2010) - ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique qui pilote la réforme PARES soutenue par la coopération française (2010-2013) 	<p>Les deux profils de Julien Nimubona et Joseph Ndayisaba confirment que de nombreux universitaires burundais ayant occupé des hauts postes administratifs (doyen de faculté, conseiller du recteur, responsable des activités académiques) à l'UB obtiennent, par la suite, des responsabilités ministérielles importantes (ministres de l'enseignement supérieur et de l'enseignement de base, conseiller du président, sénateur) consacrant une expertise et une spécialité acquises sur les questions d'enseignement supérieur. Les différentes positions occupées par les enseignants-ministres leur fait intégrer le comité de réforme du PARES. L'expertise acquise sur l'enseignement supérieur est ainsi consacrée dans leur implication dans la dernière réforme de l'enseignement supérieur au Burundi.</p>
Joseph Ndayisaba	<ul style="list-style-type: none"> - doctorat à l'Université de Bordeaux (science de l'éducation) - maître de conférences et professeur à l'UB - doyen de la faculté de psychologie de l'UB (1989-1994) - conseiller du recteur de l'UB sur les questions pédagogiques (1995) - vice-président du conseil de l'administration de l'UB (1995-2001) - responsable de la chaire UNESCO à l'UB et expert à l'UNESCO (depuis 1995) - ministre de l'enseignement de base (1997-1998) - conseiller du président de la République en charge des questions sur l'éducation (à partir de 2001) - sénateur de transition au Sénat (2004) 	<p>Les deux profils de Julien Nimubona et Joseph Ndayisaba confirment que de nombreux universitaires burundais ayant occupé des hauts postes administratifs (doyen de faculté, conseiller du recteur, responsable des activités académiques) à l'UB obtiennent, par la suite, des responsabilités ministérielles importantes (ministres de l'enseignement supérieur et de l'enseignement de base, conseiller du président, sénateur) consacrant une expertise et une spécialité acquises sur les questions d'enseignement supérieur. Les différentes positions occupées par les enseignants-ministres leur fait intégrer le comité de réforme du PARES. L'expertise acquise sur l'enseignement supérieur est ainsi consacrée dans leur implication dans la dernière réforme de l'enseignement supérieur au Burundi.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - membre du comité de réforme PARES soutenue par la coopération française 	
GROUPE 3 : experts avec un poste dans l'administration publique au niveau international		
Chacha Nyaigotti-Chacha	<ul style="list-style-type: none"> - licence et master à Kenyatta et doctorat à Yale (linguistique) - maître de conférences et professeur aux universités de Kenyatta et d'Egerton - secrétaire de la commission qui gère les prêts pour l'enseignement supérieur (1995-2000) - secrétaire général de l'IUCEA (2000-2010) - membre exécutif de la CHE - membre du réseau de l'ANIE 	Chacha Nyaigotti-Chacha est l'universitaire symbole du redressement et du rayonnement retrouvé de l'IUCEA pour avoir occupé le poste pendant dix ans. De par cette position et son rôle dans le bon fonctionnement de l'institution qui gère les prêts étudiants, et donc le suivi pour le remboursement, il acquiert une très forte renommée régionale qui l'amène à intervenir dans de nombreuses conférences et formations notamment pour la CHE et l'ANIE.
Mayunga H. H. Nkunya	<ul style="list-style-type: none"> - doyen de la faculté de science de l'UDSM (1996-1999) - adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques de l'UDSM (1999-2006) - membre de la commission nationale de l'UNESCO (2000-2005) - formation de l'UNESCO sur le management dans l'enseignement supérieur (2001) - participant à la formation « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : Ce Qui Marche ! » (2003) - formation de l'association des universités du Commonwealth sur le leadership et le changement stratégique dans l'enseignement supérieur (2004) - président du COSTECH (2006-2010) - membre du conseil de l'IUCEA (2007-2010) - secrétaire exécutif de la commission tanzanienne pour les universités (2007-2010) - président du réseau africain de l'assurance qualité de l'AAU (2009) - président du réseau africain de l'assurance qualité AfriQAN (2009-2011) 	Le parcours de Mayunga H. H. Nkunya illustre probablement le mieux la fluidité de certains universitaires est-africains : dans son multi-positionnement (président du COSTECH, membre de l'IUCEA, secrétaire exécutif de la commission tanzanienne pour les universités, président du réseau africain de l'assurance qualité de l'AAU et de AfriQAN entre 2006 et 2010), dans la multiplication et la circulation de ses positions mais également dans son caractère géographique (local avec l'UDSM, national avec la commission tanzanienne, régionale avec l'IUCEA et internationale avec ses postes d'expert à l'UNESCO ou à l'AAU). Enfin la trajectoire M. H. H. Nkunya est un excellent révélateur de l'importance prise par la procédure d'assurance qualité en Afrique de l'Est puisqu'il s'occupe de ce réseau en 2009 à l'AAU avant de devenir président de l'AfriQAN. Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si son mandat à l'IUCEA est marqué par la mise en place généralisée et standardisée de procédure d'assurance qualité dans l'ensemble des services et fonctions des établissements d'enseignement supérieur est-africains (recrutement, promotion, accréditation des programmes, etc.).

	- secrétaire exécutif de l'IUCEA (depuis 2010)	
--	--	--

Cette recherche biographique permet d'identifier, à travers leurs parcours, certaines caractéristiques communes de ces experts, contrairement à la définition proposée par I. Backouche : c'est un homme, né entre les années 1940 et 1950, qui a généralement réalisé une spécialisation en science de l'éducation⁴ dans un établissement d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est avant de partir à l'étranger pour le master et le doctorat, le plus souvent dans un pays anglophone. Après être retourné dans son pays de naissance, il intègre l'université historique et y occupe plusieurs postes à haute responsabilité administrative (responsable d'un département, doyen d'une faculté, principal d'un collège, assistant du vice-chancelier et/ou vice-chancelier). Ses fonctions administratives, d'une part, le mettent en collaboration étroite avec les bailleurs de fonds établissant les partenariats avec l'établissement et, d'autre part, l'intègrent dans un ensemble de réseaux où il participe à des conférences, des workshops et autres formations sur le management et les réformes universitaires dans la région. Cet enseignant-chercheur devient progressivement un expert sur l'enseignement supérieur et il se sert de ses réseaux et groupes d'expertises (notamment l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique et le Réseau Africain pour l'Internationalisation de l'Education) pour publier, accroître sa visibilité et capter de nouvelles ressources et capitaux (social, économique, de savoir). Fort de ses expériences et reconnu pour son expertise sur le secteur, il obtient un poste au sein d'un ministère, d'un organisme lié à l'Etat, d'une instance régionale et/ou internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur. Son profil d'expertise se confond ainsi avec sa position de chercheur et ses fonctions au sein de l'administration publique nationale et/ou internationale.

On observe ainsi que l'expertise sur l'enseignement supérieur dans la région est captée par des universitaires est-africains qui sont investis, sur le temps long, dans de nombreux travaux d'expertise et qui se consacrent, en dehors de l'enseignement, à capter des appels d'offre et à investir des organismes étrangers. Ils partagent des expériences professionnelles communes, maîtrisent des savoirs similaires et revendiquent une très forte proximité avec le secteur universitaire qui légitime leur expertise. Certains universitaires quittent le domaine académique (groupe 1) pour se consacrer entièrement à l'expertise. D'autres poursuivent leur carrière académique, effectuent des travaux d'expertise et, fort de leur renommé sur le secteur, captent des postes dans l'administration publique au niveau national (groupe 2) et international (groupe 3). Certains universitaires acquièrent une expertise sur l'enseignement supérieur grâce à leur fonction au sein de leur établissement (différents postes occupés) ce qui les consacre généralement sur des postes politiques (ministres) ; d'autres disposent d'une compétence sur l'enseignement supérieur grâce à des contrats et des positions acquises directement au sein d'organisme d'expertise.

Cette communauté épistémique, qui reprend à son compte le référentiel marchand du secteur de l'enseignement supérieur et participe à reconstruire le rôle et les missions de l'université publique, est le résultat des opportunités professionnelles et des carrières d'universitaires est-africains qui perçoivent le secteur de l'enseignement supérieur comme une formidable

⁴ On remarque néanmoins (et paradoxalement) une sur-représentativité des filières scientifiques parmi les postes de direction des administrations des universités publiques. Les vice-chanceliers ayant porté les principales réformes des universités est-africaines (fin des années 1980-début des années 1990 pour l'Université de Makerere, fin des années 1980-milieu des années 1990 pour l'Université de Nairobi, entre le début des années 1990 et 2000 à l'Université de Dar es Salaam et à la fin des années 2000 pour l'Université du Burundi) proviennent tous des domaines scientifiques. Ainsi, Francis J. Gichaga (Vice-Chancelier de l'Université de Nairobi de 1991 à 2002) a fait ses études en ingénierie, John P. M. Ssebuwufu (Vice-Chancelier de Makerere en Ouganda de 1993 à 2004) en chimie, Matthew L. Luhanga (Vice-Chancelier de l'Université de Dar es Salaam en Tanzanie de 1991 à 2006) en ingénierie informatique ou encore Gaston Hakiza (recteur de l'Université du Burundi de 2005 à 2014) en sciences appliquées.

occasion de capter de nouveaux postes aux niveaux national et international. Ce résultat nuance fortement l'hypothèse d'une circulation des politiques de l'enseignement supérieur qui résulterait des programmes d'ajustement structurel et du poids de la dépendance des gouvernements vis-à-vis des organisations financières internationales. Plutôt, la circulation de l'expertise universitaire est la conséquence de la stratégie et de la trajectoire de ces experts, cumulant des capitaux et des ressources politique comme économique. D'ailleurs, peu d'experts ont finalement des liens directs avec des institutions comme la Banque mondiale ou le Fond monétaire international.

Le deuxième résultat, que nous testerons plus en détail dans la deuxième partie, est la proximité qui existe entre les champs de l'expertise et du politique. De nombreux experts spécialisés sur le secteur de l'enseignement supérieur ont obtenu des postes dans l'administration publique, au niveau national et/ou international, certains ayant même été ministre du secteur ou de l'éducation.

2. Evaluer le rôle des experts dans la fabrique de l'action publique. Etude de cas sur le rôle des experts dans la réforme actuelle de l'enseignement supérieur au Burundi

Le tableau rassemble les principaux experts et spécialistes de l'enseignement supérieur de la région. Outre le fait qu'il est difficile de recenser les experts « de passage », la limite de ce résultat réside dans le fait que ces experts sont pour la plupart intervenus dans des réformes à la fin des années 1980 et au début des années 2000. Cette temporalité pose un réel défi au chercheur afin d'évaluer le poids de ces experts dans la fabrique de l'action publique. Afin de résoudre, en partie, cette difficulté, nous proposons de faire une étude de cas spécifique sur la réforme au Burundi. Engagée depuis la fin des années 2000, nous proposons de mesurer le rôle de ces experts dans une réforme en cours et dans un Etat qui dépend fortement de l'aide internationale⁵. Cette étude de cas met également en relief un élément que le tableau ne révèle pas : la confrontation entre les experts est-africains (permanents) et les experts étrangers (non-permanents et donc plus difficilement repérable pour le chercheur).

Depuis 2007, le système de l'enseignement supérieur burundais est traversé par un vaste programme de réformes du secteur. En effet, sous l'impulsion de la coopération française, un projet de restructuration du secteur universitaire vise à être mis en place. Ce processus est impulsé par le programme PARES (Projet d'Appui au Renforcement de l'Enseignement Supérieur) qui a pour objectif la relance de l'enseignement supérieur burundais, fortement fragilisé après la guerre civile entre 1993 et 2006. D'un montant de deux millions d'euros, hors assistance technique, le programme français vise à appuyer institutionnellement le Ministère de l'éducation nationale et de la culture afin de « renforcer ses capacités en matière

⁵ L'Etat burundais dépend très fortement de l'aide extérieure pour financer et mettre en œuvre ses politiques publiques. L'aide publique au développement nette, qui est de 93 millions US\$ en 2000, passe à 415 millions US\$ en 2006. Sur la même période, l'aide qui représente 12,8% du revenu national brut atteint 47,7% en 2006, le deuxième taux le plus élevé du monde (Inzoli, 2012, p. 183). En 2011, le budget de l'Etat est même financé à hauteur de 53,5% par les bailleurs de fonds et les organisations financières internationales (Tokindang, Gbetnkomb, 2012, p. 2). Ces partenaires se retrouvent au cœur de la fabrique et de la mise en œuvre de l'action publique du pays. Depuis 2012, des conférences sectorielles (« Conférences des partenaires au développement du Burundi ») sont organisées à Genève en Suisse et à Bujumbura, capitale du Burundi, afin d'offrir un espace de discussion entre les représentants du gouvernement et ses partenaires internationaux. Ces plateformes permettent de négocier les réformes à effectuer dans les principaux secteurs de politique publique afin d'obtenir, pour le gouvernement, des accords d'appui technique et de financement. Se référer à

de définition et de suivi des politiques et stratégies sectorielles »⁶. Plus précisément, ce projet de réforme promeut la mise en œuvre de la réforme du LMD sur l'ensemble du territoire.

Cette intervention extérieure engage une collaboration originale entre des experts français et burundais, pilotant conjointement les différentes phases du projet du programme au sein d'une même structure (le « Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur »). Le projet est piloté par deux experts : Charles Nditije et Daniel Gouadain. Le premier, burundais, est un haut responsable de l'enseignement supérieur ayant obtenu plusieurs postes de direction. Charles Nditije est responsable des activités académiques de l'Université du Burundi entre 1993 et 1997 avant de devenir directeur de l'Ecole normale supérieure entre 1999 et 2005 puis de l'Ecole nationale d'administration entre 2005 et 2008. Fort de son expertise et son expérience dans le secteur de l'enseignement supérieur, il est nommé par le recteur Gaston Hakiza (2007-2014) pour coordonner le projet PARES⁷. Le second, français, est nommé par le Ministère des affaires étrangères pour mener à terme le projet PARES au Burundi. Docteur, agrégé en sciences de gestion et expert comptable, il dispose d'une grande expérience dans le secteur de l'enseignement supérieur sur le continent en ayant, notamment, conseillé les gouvernements sénégalais, nigérien et gabonais sur les questions et réformes universitaires.

La première intervention de la réforme consiste à effectuer un état des lieux du fonctionnement du système universitaire. Plusieurs documents vont être rédigés entre 2007-2008 et aboutir à la publication en mars 2010 d'un Livre blanc sur l'enseignement supérieur pour le Burundi⁸. Cette étape est effectuée par le Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur qui s'entoure par des experts et professeurs burundais ayant eu des postes de direction dans le secteur de l'enseignement supérieur (recteur de l'UB, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et ministre de l'enseignement de base notamment). L'équipe rassemble notamment Alexandre Hatungimana, Gilbert Midende et Joseph Ndayisiba. Alexandre Hatungimana, Professeur d'histoire et responsable d'une formation de journalisme financée par la coopération belge, est un ancien Recteur de l'Université du Burundi (2004-2007) et Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines⁹. Gilbert Midende, actuellement Professeur de géologie et responsable d'un projet de coopération belge, est également un ancien Recteur de l'UB et Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique¹⁰. Joseph Ndayisiba est Professeur en science de l'éducation, actuellement responsable de la chaire UNESCO à l'Université du Burundi et ancien Ministre de l'enseignement de base¹¹. Ces enseignants chercheurs de l'Université du

⁶ Extrait consacré au PARES sur le site Internet de l'Ambassade de France : http://www.ambafrance-bi.org/Projet-PARES_828 consulté le 10/05/2015.

⁷ Entretien avec Charles Nditije réalisé le 27/03/2013 à Bujumbura.

⁸ Ministère de l'éducation nationale et de la culture, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, *Note de réflexion. L'enseignement supérieur à la croisée des chemins. Observations critiques et voies d'évolution*, Bujumbura, 2007 ; Ministère de l'éducation nationale et de la culture, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, *Orientations générales de l'enseignement supérieur au Burundi*, Bujumbura, 2008 ; Ministère de l'éducation nationale et de la culture, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, *Etudes préparatoires à la mission d'audit de l'enseignement supérieur au Burundi. Etude sur l'Université du Burundi*, Bujumbura, 2008 ; Ministère de l'éducation nationale et de la recherche scientifique, Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur, *Rapport de la mission internationale d'évaluation de l'enseignement supérieur burundais 25 février – 7 mars 2008*, Bujumbura, 2008 ; Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, *Livre blanc sur l'enseignement supérieur. Mieux former pour reconstruire*, Bujumbura, 2010.

⁹ Entretien avec Alexandre Hatungimana réalisé le 07/03/2013 à Bujumbura.

¹⁰ Entretien avec Gilbert Midende réalisé le 20/03/2013 à Bujumbura.

¹¹ Entretien avec Joseph Ndayisiba réalisé le 20/03/2013 à Bujumbura.

Burundi, ayant obtenu des postes à très hautes responsabilités dans le secteur de l'enseignement supérieur capte le projet PARES comme une opportunité afin d'accroître leur capital et ressources, social et économique principalement.

Parallèlement à cette première étape, le PARES engage une révision des maquettes et des cursus à l'UB afin de reformuler les programmes enseignés dans les facultés et les instituts de l'établissement. Ce processus est engagé par un collègue de Daniel Gouadain, Jacques Moreau. Professeur à l'École nationale supérieure agronomique de Toulouse, J. Moreau a effectué plusieurs missions entre janvier 2008 et mars 2013 pour la coopération PARES afin de piloter la reformulation des programmes, définir de nouvelles maquettes des facultés et instituts de l'université et réfléchir à l'élaboration d'une école doctorale pluridisciplinaire. La collaboration entre D. Gouadain et J. Moreau s'est construite au détour d'une rencontre à l'Ambassade de France à Bujumbura. C'est notamment en valorisant sa connaissance du LMD européen et sa connaissance de D. Gouadain que J. Moreau intègre le projet PARES¹². Cette étape de la réforme engendre la démission de Gilbert Midende estimant que la réforme n'est pas préparée et consiste à une simple application d'un transfert d'ingénierie du Nord au Sud, effectué par des experts du Nord qui transmettent leur ingénierie au Sud : « on a [...] commencé à dire dans les facultés : « allez-y, vous allez faire de nouvelles maquettes, etc., mais en fonction de ce qui se [passe] à l'extérieur et en fonction, peut-être, des compétences qui [sont] sur place » [...]. On a commencé à faire des maquettes. Et je vais vous dire, moi j'ai écrit au recteur [*de l'UB*] en disant : « il ne faudra pas dire que je suis désobéissant mais je me sens incapable de continuer comme ça » [...]. Ce qu'on n'a pas fait et qu'on aurait dû faire [c'est se poser la question] : « on l'adapte comment à nos réalités ? ». Ce qui nous aurait donné la possibilité de réfléchir sur nos systèmes. On n'a pas fait cet exercice »¹³. La construction des maquettes de formation à l'UB s'est souvent réalisée en prenant modèle sur celles existantes dans certaines universités européennes, comme le confirme un proche du recteur de l'établissement : « il y a d'abord un travail de recherche documentaire. C'est-à-dire, par exemple, à la Faculté de droit, on se réfère, par exemple, à la Faculté de droit de [l'Université de] Nanterre. Et on voit la structure de l'organisation des unités d'enseignement, les éléments d'enseignement qui sont compris là-dedans, et puis, après, par rapport aux besoins et aux priorités du pays, on voit alors quels cours il faut adapter, et placer l'un ou l'autre. C'est comme ça que ça se fait. On n'invente pas la roue qui tourne »¹⁴. A priori, ce résultat valide le poids des experts dans la réforme en cours.

Une nouvelle phase de la réforme s'initie à partir de 2011 par le vote d'une loi sur l'enseignement supérieur qui vise officiellement à réorganiser l'ensemble du système universitaire sur le modèle européen du LMD. Si cette loi est adoptée le 30 novembre 2011, le décret d'application n'est signé qu'un an plus tard, le 18 octobre 2012¹⁵. C'est lors de la transition entre l'édition du Livre blanc, le vote de la loi et son décret d'application entre 2011 et 2012 que se greffent, autour du LMD, des enjeux politiques intrinsèques à la construction du secteur de l'enseignement supérieur au Burundi (Provini, 2018), dépassant très largement les compétences des experts, les enjeux techniques de la restructuration d'un système et d'un rythme universitaire.

¹² Entretien avec Jacques Moreau le 25/03/2013 à Bujumbura.

¹³ Entretien avec Gilbert Midende réalisé le 20/03/2013 à Bujumbura.

¹⁴ Entretien avec Pierre-Célestin Karangwa réalisé le 27/03/2013 à Bujumbura.

¹⁵ République du Burundi, *Loi n°1/22 du 30 novembre 2011 portant réorganisation de l'enseignement supérieur au Burundi*, Bujumbura, Reproduction du service des presses et Librairie universitaires de l'Université du Burundi, 2012 ; République du Burundi, « Décret n°100/279 du 18 octobre 2012 portant réorganisation et fonctionnement de l'Université du Burundi », Bujumbura, Cabinet du président, 2012.

Une nouvelle équipe franco-burundaise est formée pour mettre en œuvre la loi à l'Université du Burundi. Laurence Ritter remplace Daniel Gouadain. Journaliste et docteur de l'École des hautes études en sciences sociales de Paris, L. Ritter est attachée technique du Ministère des affaires étrangères. Elle est responsable de la mise en place du LMD au sein du système universitaire arménien avant de s'occuper du projet PARES depuis 2011 et du transfert du LMD à l'Université du Burundi¹⁶. Elle travaille en étroite collaboration avec le Recteur de l'UB, Gaston Hakiza, et avec Pierre-Célestin Karangwa, Professeur de physique, ancien Doyen de la Faculté des sciences et conseiller du recteur chargé du PARES¹⁷.

Alors que la première équipe du PARES est resserrée autour d'experts essentiellement spécialisés sur l'enseignement supérieur, la deuxième est élargie et voit l'intervention accrue du gouvernement et de ses tutelles, notamment le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et la Direction générale de l'enseignement supérieur et post-secondaire professionnel. D'une part, avec Protais Nteziriba, Directeur général de l'enseignement supérieur et post-secondaire professionnel et Vice-Président de la Commission nationale de l'enseignement supérieur¹⁸. Et surtout avec le pilotage de la réforme par le Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique entre août 2010 et janvier 2013, Julien Nimubona, également Professeur de science politique et ancien Directeur des services académiques de l'Université du Burundi¹⁹. Julien Nimubona est membre de l'opposition politique (UPRONA, Unité et Progrès National) et est chargé par le gouvernement de porter à terme cette réforme.

Au final, les positions et les recommandations des experts, français notamment, se limitent aux aspects techniques et moins problématiques, notamment la réforme des cursus et des savoirs. Ces experts sont mis en compétition par des acteurs politiques. La réforme dépasse, au final, très largement le cadre du projet pensé par la coopération française initialement. A la réforme de la restructuration du système universitaire sur le modèle du LMD européen et soutenue par les experts, s'est agrégée d'autres composantes : la redéfinition de la nomination des doyens sur critère ethnique et un contrôle de la formation des élites dans les universités et instituts privés qui sont liés au contexte post-crise du Burundi et à la compétition politique entre les hutu et les tutsi (Provini, 2018). L'implication des experts, burundais comme français, dans la dernière réforme de l'enseignement supérieur du pays est donc à nuancer. Bien qu'étant au cœur des aspects techniques et des rouages de la réforme, notamment pour organiser sa future mise en œuvre, des acteurs et des enjeux politiques se sont greffés au processus d'action publique et ont progressivement écarté le rôle des experts. Cette étude de cas met également en relief le brouillage des frontières entre les sphères de l'expertise et du politique. Comme le laissait suggérer le tableau précédent, de nombreux experts burundais sont engagés dans des carrières politiques, que ce soit au sein du parti politique au pouvoir ou au sein de l'opposition.

Conclusion

Cet article discute le rôle des experts dans la fabrique de l'action publique au Sud. La littérature sur l'enseignement supérieur défend en filigrane une hypothèse qui établirait un lien entre l'économie politique d'un gouvernement et le rôle des experts internationaux dans

¹⁶ Entretien avec Laurence Ritter réalisé le 12/02/2013 à Bujumbura.

¹⁷ Entretien avec Pierre-Célestin Karangwa réalisé le 27/03/2013 à Bujumbura.

¹⁸ Entretien avec Protais Nteziriba réalisé le 19/03/2013 à Bujumbura.

¹⁹ Entretien avec Julien Nimubona réalisé le 09/03/2013 à Bujumbura.

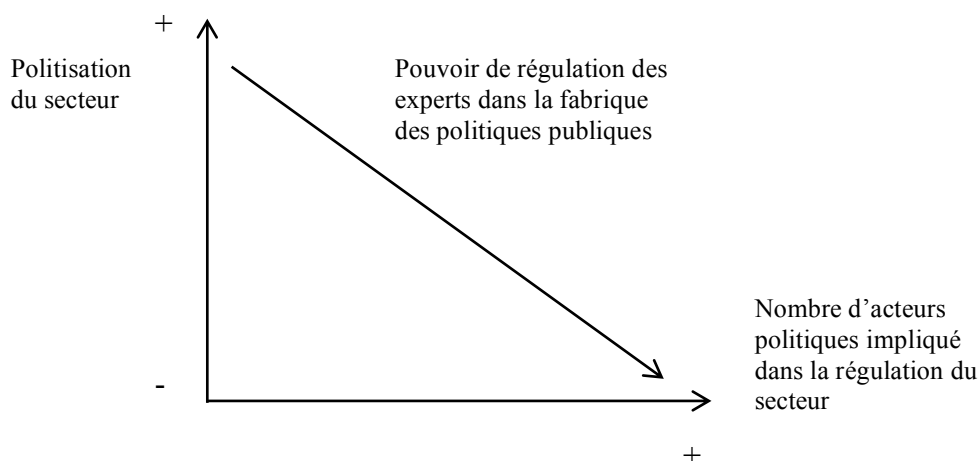
le processus des politiques publiques : plus un gouvernement dépendrait de l'aide internationale, plus le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques serait déterminant. Alors que le secteur de l'enseignement supérieur est structuré par des acteurs-passerelles et une communauté épistémique qui participent à la circulation des référentiels communs d'action publique, nous émettons quelques réserves sur le rôle effectif de ces experts à réguler le processus de politiques publiques.

Tout d'abord, nos résultats démontrent que les experts qui s'inscrivent sur le temps long, sur le secteur comme dans la région, sont généralement des enseignants-chercheurs qui utilisent leur savoir et leur compétence sectoriels pour capter de nouvelles ressources, notamment économiques. Deuxièmement, et l'étude de la dernière réforme de l'enseignement supérieur au Burundi le démontre, nous ne devons pas surévaluer le rôle des experts dans la fabrique des politiques publiques. Le secteur de l'enseignement supérieur au Burundi est fortement régulé par la compétition entre les acteurs politiques, dans un contexte de post-crise et de problématique de formation des élites hutu et tutsi.

Cette étude de cas nous permet de construire une nouvelle hypothèse, en réponse à celle proposée dans l'introduction. Nous proposons ainsi d'articuler le rôle des experts dans la fabrique de l'action publique au regard de la politisation du secteur, sous-entendu comme la capacité des acteurs politiques à réguler un secteur d'action publique. Plus le secteur est politisé, c'est-à-dire régulé par des acteurs et des enjeux politiques, moins le rôle des experts est déterminant, et ce même dans un Etat qui dépend fortement de l'aide internationale.

Mise en hypothèse de notre étude de cas : Comprendre le rôle des experts internationaux dans la fabrique des politiques publiques au regard de la politisation du secteur.

Politisation du secteur	Rôle des experts dans le processus de politique publique
Faible politisation du secteur	Rôle déterminant des experts dans la fabrique des politiques publiques
Forte politisation du secteur	Rôle mineur des experts dans la fabrique des politiques publiques



Références bibliographiques

- ALEXANDER, Nancy C., « Paying for Education : How the World Bank and the International Monetary Fund Influence Education in Developing Countries », *Peabody Journal of Education*, 2001, vol. 76, n° 3-4, p. 285-338.
- BACKOUCHE, Isabelle, « Devenir expert », *Genèses*, 2008, vol. 1, n° 70, p. 2-3.
- BANYA, Kingsley et ELU, Juliet, « The World Bank and Financing Higher Education in Sub-Saharan Africa », *Higher Education*, 2001, vol. 42, n° 1, p. 1-34.
- BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher Education Policies in Africa : The Pressure from External Forces and the Neoliberal Agenda », *JHEA/RESA*, 2003, vol. 1, n° 1, p. 24-56.
- CROZIER, Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992 (1977).
- DARBON, Dominique (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala et MSHEA, 2009.
- DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 2009, vol. 2, n° 43, p. 153-165.
- DEZALAY, Yves, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 1, n° 151-152, p. 4-35.
- DEZALAY, Yves et GARTH, Bryant G., *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Saint-Amand-Montrond, Seuil, 2002.
- GAUDIN, Jean-Pierre, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique » in NAY, Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 227-237.
- GENIEYS, William, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, 2011.
- GENIEYS, William et HASSENTEUFEL, Patrick, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 2, n° 2, p. 89-115.
- GOLDMAN, Michael, « Constructing an Environmental State : Eco-governmentality and Other Transnational Practices of a Green World Bank », *Social Problems*, 2001, vol. 48, n° 4, p. 499-523.
- GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.

HAAS, Peter M., « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

HASSENTEUFEL, Patrick et DE MAILLARD, Jacques, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 2, n° 3, p. 377-393.

INZOLI, Angelo, *Le développement économique du Burundi et ses acteurs. XIX^{ème} – XXI^{ème} siècle*, Paris, L'Harmattan, 2012.

JAMOUS, Haroun, *Contribution à une sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Copédith, 1968, p. 344-370.

KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston/Toronto, Little/Brown, 1984.

LAVIGNE DELVILLE, Philippe, « La mise sur agenda des réformes des politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre politics et extraversion. Eau potable et foncier rural (Bénin, Burkina Faso) », communication pour le 13^{ème} Congrès national de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 2015.

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

MULLER, Pierre, « L'approche cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 189-207.

MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 155-187.

MULLER, Pierre, « Référentiel » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-562.

MUSSELIN, Christine, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, 2008, vol. 2, n° 39, p. 13-24.

NAY, Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995.

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

PROVINI, Olivier, « La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Logiques de convergences et tendances aux divergences », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2016, n° 15, p. 281-307.

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

PROVINI, Olivier, « Discuter la catégorie d'Etat « fragile » par l'analyse des politiques publiques : le cas des réformes et du (non)changement dans le secteur de l'enseignement supérieur au Burundi », *Critique internationale*, 2018 n° 78, à paraître.

RIOUFREY, Thibaut, « Les passeurs de la « troisième voie ». Intermédiaires et médiateurs dans la circulation transnationale des idées », *Critique internationale*, 2013, vol. 2, n° 59, p. 33-46.

SABATIER, Paul, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 1988, vol. 1, n° 1, p. 98-130.

SAINT-MARTIN, Denis, « Expertise » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 266-274

SCHLIMMER, Sina, *La construction de l'Etat par les politiques foncières. La négociation des transactions foncières en Tanzanie*, 2017.

SMITH, James A., *The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, The Free Press, 1993.

STONE, Diana, « Transfer Agents and Global Networks in the « Transnationalization » of Policy », *Journal of European Public Policy*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 545-566.

TOKINDANG, Sibaye J., GBETNKOM, Daniel, « Perspectives économiques en Afrique. Burundi », BAFD, OCDE, PNUD et CEA, 2012.

ZITTOUN, Philippe, *La fabrique politiques des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.