

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

Olivier Provini

▶ **To cite this version:**

Olivier Provini. La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est. Les politiques de l'enseignement supérieur au regard de la sociologie de l'action publique et de l'Etat. Science politique. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2015. Français. NNT : 2015PAUU2007 . tel-01536422

HAL Id: tel-01536422
https://hal.science/tel-01536422

Submitted on 11 Jun 2017

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.

UNIVERSITE DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR





Ecole Doctorale : ED 481 Sciences Sociales et Humanités

Laboratoire d'accueil : Les Afriques dans le monde

LA CIRCULATION DES REFORMES 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 pour le Doctorat en Science politique

Sous les directions de M. Christian THIBON et M. Hervé MAUPEU

présentée et soutenue publiquement
le 9 décembre 2015 par

Olivier PROVINI

Composition du jury :

M. Dominique DARBON, Professeur, Sciences Po Bordeaux

M. Patrick HASSENTEUFEL, Professeur, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines / Sciences Po Saint-Germain-en-Laye ; *rapporteur*

M. Hervé MAUPEU, Maître de conférences, Université de Pau et des Pays de l'Adour ; codirecteur de thèse

Mme Muriel POISSON, Responsable, Unité de recherche et développement, Institut International de Planification de l'Education / Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

M. Andy SMITH, Directeur de recherche, Fondation Nationale des Sciences Politiques / Sciences Po Bordeaux ; *rapporteur*

M. Christian THIBON, Professeur, Université de Pau et des Pays de l'Adour ; directeur de thèse

RESUME en français

Les réformes des systèmes d'enseignement supérieur semblent, au Nord comme au Sud, présenter des trajectoires similaires. Alors que la littérature appréhende généralement ces transformations sous l'angle de l'imposition des prescriptions des organisations internationales et des transferts performants de politiques publiques, a fortiori dans des Etats sous régime d'aide, cette thèse en propose une lecture originale. A partir d'une étude de cas de quatre universités publiques d'Afrique de l'Est, les observations empiriques démontrent que, malgré l'existence d'une matrice commune de bonnes pratiques à adopter, les réformes dans les établissements disposent de configurations singulières, ne serait-ce que dans le processus de prise de décision ou dans la mise en œuvre de la politique dite de partage des coûts. Ce travail défend la thèse que ces résultats s'expliquent par l'indissociabilité des politiques publiques et de la trajectoire historique de la formation de l'Etat. Que ce soit la transnationalisation des politiques publiques, leurs configurations ou les mutations sociologiques dans les transferts, l'ensemble ne peut se lire qu'au regard d'une articulation entre la sociologie de l'action publique et la sociologie historique de l'Etat.

TITRE en anglais

Transfer of Higher Education Policies in East Africa. Analysing the Policy Process Through the Lens of State-Building

---

RESUME en anglais

Higher education reforms in northern and southern countries seem to be characterised by similar policy processes. The transformations of higher education institutions are usually presented as an outcome of the increasing pressure of international organisations and the success of global policy transfers, especially in countries depending on foreign aid. However this dissertation aims to critically analyse these reform processes through an original and comparative framework. Basing on the case study of four public universities in East Africa, our empirical evidence demonstrates that these higher education institutions are constantly shaped by singular policy configurations, for instance in the decision-making process or during the implementation of the cost-sharing policy. We argue that this original result can be explained by a two-way relationship between public policy analysis and the state-building framework. Therefore we argue that policy processes like the success and failure of global policy transfers or the network of involved stakeholders can only be studied through the theoretical articulation of public policy analysis and the historical sociology of state formation.

MOTS-CLES en français

Circulation des politiques publiques ; sociologie de l'action publique ; sociologie de l'Etat ; réformes universitaires ; Afrique de l'Est

---

MOTS-CLES en anglais

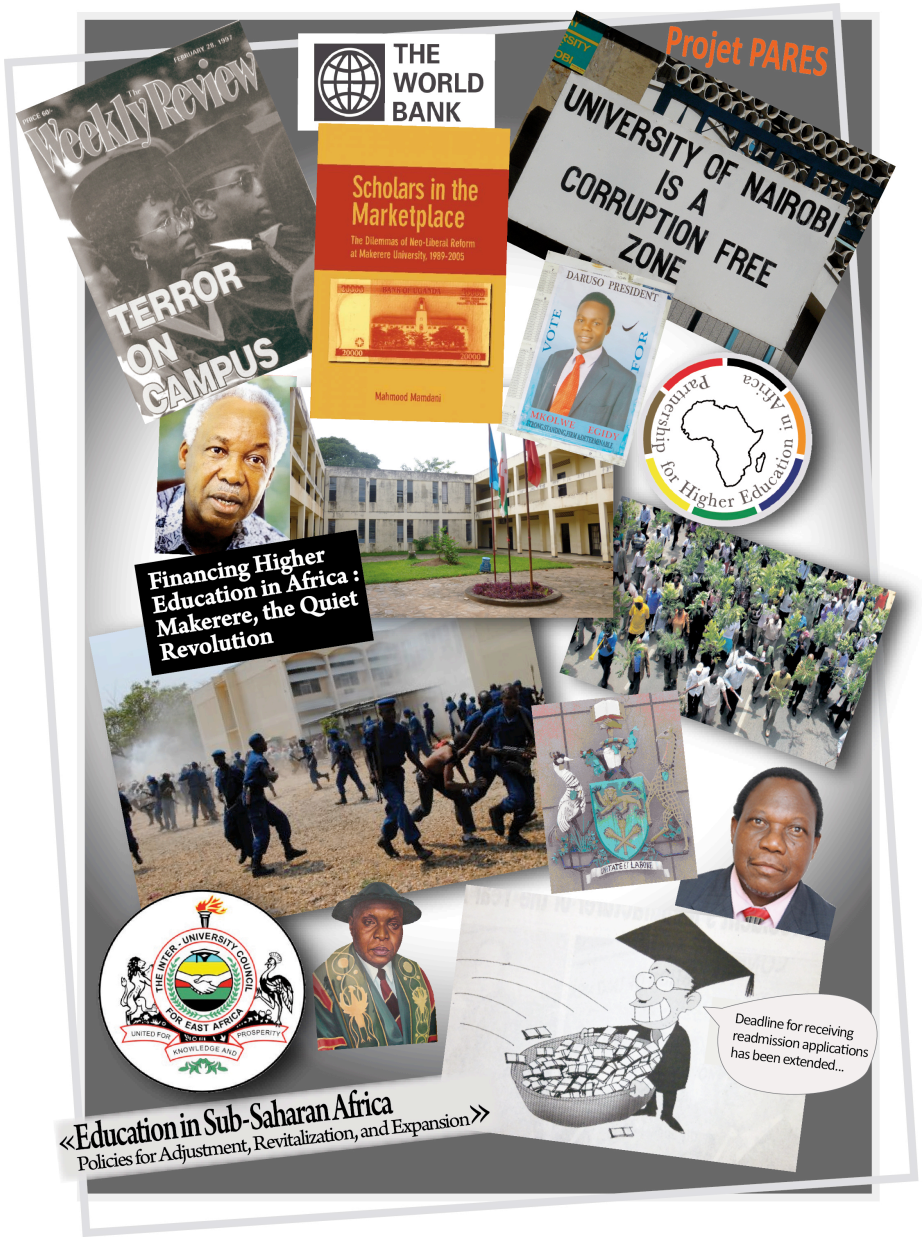
Policy transfer ; public policy ; state-building ; higher education reforms ; East Africa

---

A Gian Piero

« L’université n’entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

Ceci n'est pas une réforme[1]



[1] Ce collage a été réalisé par Marie-Louise Penin, avec les conseils de Sina Schlimmer, d'Elena Provini et d'Yves Bobin. Le titre est un clin d'œil au tableau de R. Magritte « Ceci n'est pas une pipe » soulignant l'écart entre un objet et son imitation, configuration au cœur de l'analyse des transferts de politiques publiques. De haut en bas et de gauche à droite : la une de l'hebdomadaire « The Weekly Review » (28/02/1997), le logo de la BM, le projet PARES, une pancarte à l'UoN (01/01/2012), la page de couverture de l'ouvrage de M. Mamdani sur MAK, une affiche pour la campagne de DARUSO (28/04/2013), une photo officielle de J. Nyerere, la faculté des sciences humaines de l'UB (04/02/2013), le logo du PHEA, le titre du rapport de D. Court, une répression du mouvement étudiant à l'UB (France 24, 16/04/2014), l'emblème de l'UoN (01/01/2012), une mobilisation de la UASU (Business Daily, 06/02/2014), une photo de M. H. H. Nkunya, le logo de l'IUCEA, une représentation de J. P. M. Ssebuwufu, une caricature de l'administration de l'UDSM et le titre du rapport de la BM de 1988.

Sommaire

SOMMAIRE **5**

REMERCIEMENTS **14**

LISTE DES SIGLES **17**

INTRODUCTION **22**

« L'Etat comme point de vue des points de vue » 24

Objet de la recherche 32

Problématisation de la recherche 36

Hypothèse de la recherche 39

Quelques points de méthode 48

Rapport aux terrains 60

Annonce du plan 63

1. CHAPITRE 1. FAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN AFRIQUE : LE CAS DES REFORMES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN AFRIQUE DE L'EST 68

1.1. Cadre théorique de l'action publique en Afrique *71*

1.1.1. Politique publique et action publique : repenser le rôle de l'Etat 72

1.1.2. L'action publique comparée pour penser le (non)changement 74

1.1.3. La sociologie de la circulation des politiques publiques 80

1.1.4. Questionner l'action publique en contexte africain 84

1.1.4.1. Revue de la littérature de l'action publique en Afrique 85

1.1.4.2. Penser l'analyse des politiques publiques en Afrique : la problématique de l'Etat comme grille de lecture 92

1.2. Cadre théorique. Le cas de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est *98*

1.2.1. Des institutions sans visage et sans histoire, une hiérarchie des espaces et un retrait de l'Etat 99

1.2.2. Réhabilitation de l'Etat, acteurs multi-niveaux et fluidité des espaces 111
Conclusion 119

1ERE PARTIE. LA CONSTRUCTION ET LA CIRCULATION DE L'EXPERTISE INTERNATIONALE, DE SES MODELES ET DE SES INSTRUMENTS 120

1. CHAPITRE 1. EXPERTISE INTERNATIONALE, CHANGEMENT DE REFERENTIELS ET MODELISATION DE MAKERERE 124

1.1. Les prescriptions des organisations internationales : l'enseignement supérieur, le nouveau « pré-carré » de la Banque mondiale 128

1.1.1. Les implications du transfert de rapport de force entre l'UNESCO et la Banque mondiale 129

1.1.2. L'évolution du discours de la Banque mondiale 143

1.1.2.1. Les rapports entre les années 1970 et 1990 : la transition vers l'enseignement primaire 148

1.1.2.2. Les rapports à partir des années 2000 : la grande transformation 154

1.2. La construction du modèle de Makerere : un nouveau parangon 162

1.2.1. Un modèle construit dans les rapports de la Banque mondiale .. 162

1.2.2. La consécration du modèle de Makerere : le rapport de David Court 167

1.2.3. La circulation du parangon de Makerere dans la littérature scientifique : un contre-modèle 171

Conclusion 178

2. CHAPITRE 2. UNE APPROCHE ORIGINALE DES REFORMES DE L'UNIVERSITE DE MAKERERE : UNE NOUVELLE LECTURE DE LA REVOLUTION SILENCIEUSE 180

2.1. La première phase du processus de réformes (1986-1992) 185

2.2. Comprendre les réformes universitaires de Makerere au travers de la mobilisation des enseignants et des étudiants (1989-1991) 197

2.2.1. Les mouvements enseignants : la construction d'un rapport de force favorable 198
2.2.2. L'échec des mouvements étudiants et le processus de démobilisation 206
2.3. La deuxième phase du processus de réformes (1992-2000) 215
2.4. « Politics » & « policy ». Comprendre les réformes à l'Université de Makerere par l'économie politique du régime de Y. K. Museveni (1986-2000) 231
2.4.1. De la construction du modèle de Makerere à la « success story » de l'Ouganda 236
2.4.2. L'économie politique de l'Ouganda ou comment mesurer les stratégies d'extraversion dans les politiques publiques 245
Conclusion 251
3. CHAPITRE 3. ESPACES ET ACTEURS. LA FABRIQUE ET LA CIRCULATION DE L'EXPERTISE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN AFRIQUE DE L'EST : ACTEURS-PASSERELLES, FORUMS ET RESEAUX 253
3.1. Cadrage théorique. Appréhender dans la littérature scientifique les espaces et les acteurs participant à la circulation des politiques publiques 257
3.1.1. Les forums, espaces où se joue l'action publique 258
3.1.2. Les acteurs-passerelles, fluidification des forums 263
3.1.3. Approche cognitive et réseaux d'action publique : construire la fabrique de l'expertise sur l'enseignement supérieur 267
3.2. Les forums intermédiaires comme espaces de diffusion et de co-construction de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est 272
3.2.1. Les bailleurs de fonds 274
3.2.2. Le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est 284
3.2.3. Les associations, groupes d'expertise et rôles de certaines conférences régionales 296

3.3. Les acteurs-passerelles de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est.....306

Conclusion 318

4. CHAPITRE 4. LA CIRCULATION DES INSTRUMENTS D'ACTION PUBLIQUE. REPENSER LA DYNAMIQUE DE STANDARDISATION DES SYSTEMES ET DES PRATIQUES UNIVERSITAIRES 321

4.1. Appréhender les nouvelles normes bureaucratiques des universités est-africaines comme des instruments d'action publique.....325

4.1.1. Eléments de définition des instruments d'action publique 325

4.1.2. Le développement d'une nouvelle ingénierie univeristaire en Afrique de l'Est : le rôle de l'organisation régionale IUCEA dans la promotion de l'assurance qualité 332

4.1.3. L'exemple d'un outil de l'instrument : la certification ISO 9001 à l'Université de Nairobi.....337

4.2. Une standardisation des systèmes et des pratiques universitaires : les effets désirés des instruments.....342

4.2.1. Dynamiques de fragmentation des structures universitaires 343

4.2.2. Le nouveau marché de l'enseignement supérieur : « the scramble for students ».....347

4.2.3. Les transformations des pratiques universitaires : de l'intellectuel à l'expert.....351

4.3. Appréhender la mise en œuvre des IAP : une action publique négociée ou les effets non-désirés des IAP 358

4.3.1. L'exemple des savoirs académiques 359

4.3.1.1. Les programmes nationaux « visions » : l'exemple d'une sectorisation des IAP 361

4.3.1.2. Adaptation locale et stratégies des départemnts de SHS : l'exemple de Makerere 372

4.3.2. L'exemple de la gouvernance universitaire à Makerere 379

Conclusion 388

2EME PARTIE. TRAJECTOIRES HISTORIQUES ET CONFIGURATIONS NATIONALES : LES TENDANCES AUX DIVERGENCES 392

1. CHAPITRE 1. LA PRIVATISATION DES UNIVERSITES : UNE LECTURE CRITIQUE 396

1.1. Appréhender la privatisation dans la littérature scientifique *399*

1.1.1. La privatisation des universités comme résultat des injonctions extérieures 399

1.1.2. De la privatisation des universités à la privatisation des Etats 404

1.2. Questionner la privatisation des universités en Afrique de l'Est : l'angle financier *408*

1.3. Historiographie des réformes : décalages et ruptures *415*

1.3.1. Les modes de gestion économique des structures universitaires est-africaines : un système, une modalité 416

1.3.1.1. Le cas de l'Université de Makerere : un système hybride privatisé 417

1.3.1.2. Le cas de l'Université de Nairobi : un système hybride fortement privatisé 418

1.3.1.3. Le cas de l'Université de Dar es Salaam : un système hybride étatisé 423

1.3.1.4. Le cas de l'Université du Burundi : un système sous perfusion de l'Etat 428

1.3.2. Le temps des réformes : questionner la circulation du modèle de Makerere 431

Conclusion 440

2. CHAPITRE 2. LES REFORMES DE LA PRIVATISATION DE L'UNIVERSITE DE NAIROBI. UNE LECTURE AU REGARD DE LA CONSTRUCTION DE L'ETAT KENYAN ET DE LA POLITISATION DU SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR 443

2.1. La mise en œuvre du processus de privatisation de l'Université de Nairobi (1974-1998) *447*

2.1.1. La pluralisation de l'offre universitaire publique-privée 447
2.1.2. L'introduction du système de prêt étudiant 451
2.1.3. L'officialisation de la politique de partage des coûts et de la réforme du système de prêt étudiant 454
2.1.4. Les initiatives des administrateurs de l'Université de Nairobi 458
2.2. Une lecture originale de la privatisation de l'Université de Nairobi ...469
2.2.1. Les relations ambiguës et conflictuelles entre le régime de Daniel arap Moi et ses partenaires financiers internationaux 469
2.2.2. Faire une généalogie des mouvements étudiants et enseignants pour lire les réformes universitaires 483
2.2.2.1. Les années 1970-1990 : rupture et chevauchement des revendications sectorielles et politiques 485
2.2.2.2. 1993-1994 où la reconnaissance du syndicalisme enseignant : lutte démocratique et revendication salariale 492
2.2.2.3. Les années 1990-2000 : démobilisation étudiante et lutte salariale enseignante 496
2.2.3. Politisation et ethnicisation de l'Université de Nairobi. Analyse des réformes au regard de la formation de l'Etat kenyan 503
Conclusion 516
3. CHAPITRE 3. LES REFORMES NEGOCIEES A L'UNIVERSITE DE DAR ES SALAAM : SAISIR LA DEPENDANCE AU SENTIER PAR LE POST-SOCIALISME 519
3.1. Le processus de réformes à l'Université de Dar es Salaam 525
3.1.1. Repenser l'Université de Dar es Salaam : de l'initiative des ingénieurs aux réformes des administrateurs 526
3.1.2. Une réforme cosmétique de partage des coûts 534
3.2. L'économie politique de la Tanzanie : quel impact du statut de « donor darling » dans la fabrique des politiques publiques ? 545
3.2.1. Quelques caratéristiques de l'économie politique de la Tanzanie : dépasser le récit officiel 547

3.2.2. Quelques apports de la littérature sur l'économie politique en Tanzanie pour l'analyse des politiques publiques 554
3.3. Négocier le changement en Tanzanie. Lire les politiques publiques (dépendance au sentier) par la trajectoire de l'Etat (post-socialisme) au regard de la mobilisation des enseignants et des étudiants 561
3.3.1. L'exemple des mobilisations enseignantes : l'UDASA silencieuse 563
3.3.2. L'exemple des mobilisations étudiantes et de la question de la prise en charge par l'Etat du coût de l'enseignement supérieur.....568
3.3.3. Saisir le post-socialisme en Tanzanie par les politiques publiques 580
Conclusion 594
4. CHAPITRE 4. APPREHENDER LE (NON)CHANGEMENT DANS UN ETAT EN SITUATIONS DE POST-CONFLIT ET DE FRAGILITE. LE CAS DES (NON)REFORMES A L'UNIVERSITE DU BURUNDI.....598
4.1. Confronter l'analyse des politiques publiques à un Etat en situation fragile 605
4.2. Le transfert d'un modèle de politique publique dans un Etat en situation fragile : le cas de la réforme du LMD-BMD au Burundi 615
4.2.1. L'analyse du transfert du LMD en Afrique : un modèle imposé et figé dans son exportation 617
4.2.2. L'analyse de cas du transfert de la réforme du LMD au Burundi 621
4.3. Comprendre les configurations des politiques publiques dans un Etat fragile par l'action collective : l'exemple des mobilisations salariales enseignantes et des mouvements étudiants contre la réforme de la bourse.....640
4.3.1. L'exemple des mobilisations salariales des enseignants 645
4.3.2. L'exemple de la non-réforme de la bourse étudiante 650

4.3.2.1. L'épisode de juillet-septembre 2013 : une nouvelle chronique du non-paiement des bourses 654
4.3.2.2. L'épisode de janvier-mars 2014 : une nouvelle tentative de réforme de la bourse 657
4.3.2.3. Les étudiants au centre des transactions politiques 661
Conclusion 667

CONCLUSION 669

Les principaux résultats empiriques et théoriques accumulés 670
Perspectives de recherche 687
Sociologies de l'action publique et de l'Etat 687
L'apport de l'analyse des politiques publiques en Afrique à la sous-discipline : l'approche par la sociologie historique de l'Etat 689
Repenser l'Etat et ses catégories par les politiques publiques 692
Faire de l'analyse comparée de la sociologie de l'action publique par la sociologie historique de l'Etat 693
Appréhender et théoriser les spécificités sectorielles : l'enseignement supérieur, entre consensus international et pratiques nationales et locales 694
Ce qui circule / Ce qui ne circule pas 697
Une analyse des politiques publiques en Afrique centrée sur la mise sur agenda : de l'apport des décalages entre la fabrique et la mise en œuvre 699

BIBLIOGRAPHIE 702

La construction historique de l'Etat 702
Etats et sociétés d'Afrique de l'Est 708
Faire des politiques publiques 722
Faire des politiques publiques en Afrique 734
Les réformes de l'éducation 739
Système éducatif ougandais 750

Système éducatif kenyan....756
Système éducatif tanzanien....761
Système éducatif burundais....765
Littérature générale....767
Autres documents officiels, rapports et littérature grise....771
Titres des journaux consultés....781
Sitographie....782
Filmographie....783

TABLE DES TABLEAUX....784

TABLE DES FIGURES....787

TABLE DES ENCADRES....788

TABLE DES PHOTOS....789

TABLE DES CARTES....790

TABLE DES ANNEXES....791

Remerciements

Si l'exercice du doctorat est un parcours a priori solitaire, ces cinq années doivent surtout à de nombreuses personnes rencontrées, en France et en Afrique de l'Est, sans lesquelles ce travail n'aurait pu aboutir.

Je remercie tout d'abord Christian Thibon et Hervé Maupeu d'avoir accepté de diriger ma thèse, pour leurs conseils, observations, pour le travail de soutien et de relecture à Nairobi, Pau et Bordeaux. Leur encadrement ne s'est pas limité aux aspects scientifiques mais ils m'ont également fait part de leurs précieuses expériences et de l'apprentissage des codes de la recherche scientifique et de l'univers académique.
Je pense ensuite à Dominique Darbon pour avoir, dès le départ, soutenu mon projet et m'avoir accompagné pendant toute cette aventure. Son enthousiasme pour l'analyse des politiques publiques et la sociologie de l'Etat est contagieux et sa bienveillance envers les jeunes chercheurs un exemple.

Cette thèse et le travail de terrain entre 2011 et 2013 ont été rendus possible grâce à une bourse de l'Institut Français de Recherche en Afrique (IFRA) de Nairobi, qui m'a offert un cadre de travail unique et une formation aux enjeux de la recherche inestimable. J'ai également obtenu plusieurs soutiens financiers du laboratoire Les Afriques dans le Monde de Pau et de Bordeaux grâce aux efforts de leurs directeurs, respectivement, de Jérôme Lafargue et Céline Thiriot.

Ces cinq années sont également le fruit de ma rencontre avec Marie-Aude Fouéré dont je fus l'assistant de recherche, le photographe à Butiama (Tanzanie) et le colocataire à Nairobi. Merci pour ses conseils, relectures et critiques avisés de mes premiers papiers, schémas et brouillons. Ainsi que pour son enthousiasme communicatif à la codirection de l'IFRA.

Je pense également à Marie-Emmanuelle Pommerolle pour avoir dirigé ma recherche de master dont cette thèse est la continuité. Ainsi qu'à Richard Banégas pour m'avoir conseillé de me spécialiser sur l'Université de Dar es Salaam. J'ai une pensée toute particulière pour Florence Brisset-Foucault, enseignante passionnante et passionnée, qui est l'initiatrice de cette recherche sur les réformes universitaires.
Je tiens ensuite à remercier Andy Smith pour ses conseils et remarques lors de ses relectures attentives de plusieurs chapitres de ma thèse. Ainsi que de son soutien pour favoriser des lieux de rencontre entre spécialistes des politiques publiques au Nord comme au Sud.

Pour m'avoir aidé tant professionnellement que personnellement dans mes recherches empiriques, je souhaite remercier, à Nairobi, Susan Mwangi, Stephen Omondi Owino, Chris Musambayi, Sam Owuor, Alex Wanjala, Mike Kuria et Mary C. Mwiandi. A Kampala, Oswald Ndoleriire, Julius Kiiza, Pontien Ndabaneze, Edith Natukunda et Ruth Mukama. A Dar es Salaam, Simeon Mesaki, Godefroid Mudaheranwa, Amos Mhina et Sylvia S. Temu. Et à Bujumbura, Julien Nimubona, Jean-Salathiel Muntunutwiwe et Valos Runyagu.

Mes pensées se tournent vers des amitiés construites autour de rencontres entre ces quatre pays. A Claire Médard, Lucki Mutebi, Valérie Golaz, Henri Médard et à leurs enfants pour avoir été ma famille kampalaise et avoir rendu mes séjours ougandais si agréables. A Nicolas Hajayandi qui, de Pau à Bujumbura, a toujours veillé sur moi. A Julien Joly, Jérémy Révillon, Colas Lemaire et Marie-Gabrielle Rosenblieh pour avoir mis un peu de folie dans mes journées et soirées à Nairobi.

Je tiens à remercier Clothilde Hugon pour avoir construit, ensemble, plusieurs sessions de travail sur l'analyse des politiques publiques en Afrique. A Francesco Saraceno et Hilaire Katalayi Mutombo pour avoir été à Sciences Po Bordeaux et à la Maison des Suds des compagnons de thèse bienveillants. Je pense également à

mes partenaires sportifs bordelais et amis, Christophe Couilleau, Mathias Delori, Antoine Godin, Victor Marneur et Stéphane Reculusa. Ces parenthèses étaient rafraîchissantes, essentielles et parfois tortueuses.

Une pensée toute particulière pour Marie-Louise Penin qui a réalisé l'ensemble des cartes, tableaux, figures et autres encadrés. Sa patience, son travail, ses conseils et son écoute ont été précieux.

Enfin, cette période de ma vie n'aurait pas été la même sans ma mère, Elena, qui m'a soutenu, compris et encouragé. Elle a également eu la tâche ardue de me lire et de corriger l'ensemble de ce travail. Et sans Sina, qui partage ma vie et qui a rendu ces deux dernières années si belles et lumineuses. Cette thèse leur est également dédiée.

Liste des sigles

AAU	Association des Universités Africaines
ADEA	Association pour le Développement de l'Education en Afrique
AIU	Association Internationale des Universités
ANIE	Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation
ASSER	Association des Etudiants de Rumuri
AUF	Agence Universitaire de la Francophonie
BM	Banque Mondiale
CCM	« Chama Cha Mapinduzi »
CHE	« Commission for Higher Education »
CHET	« Center for Higher Education Transformation »
CNDD-FDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie
CNES	« Commission Nationale de l'Enseignement Supérieur »
CSCLP	Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté
CSP	« Corporate Strategic Plan »
DAAD	« German academic exchange service »
DANIDA	« Danish International Development Agency »
DARUSO	« Dar es Salaam University Students Organization »
EAC	« East African Community »
EPU	Education Primaire Universelle
ERP	« Economic Recovery Programme »

ESAF	« Enhanced Structural Adjusment Facility »
ESAURP	« Eastern and Southern African Universities Research Project »
FER	Fraternité des Etudiants de Rumuri
FMI	Fonds Monétaire International
FORD	« Forum for the Restoration of Democracy »
GIZ	« German corporation for international cooperation »
GTES	Groupe de Travail sur l'Enseignement Supérieur
HERANA	« Higher Education Research and Advocacy Network in Africa »
HELB	« Higher Education Loans Board »
HESLB	« Higher Education Students' Loans Board »
IAP	Instruments de l'Action Publique
IIEP	« International Institute of Educational Planning »
ITP	« Institutional Transformation Programme »
IUCEA	« Inter-University Council for East Africa »
JAB	« Joint Admissions Board »
JRR	Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore
KANU	« Kenya African National Union »
KCSE	« Kenya Certificate of Secondary Education »
KUSO	« Kenya Universities Students Organisation »
LMD	Licence Master Doctorat
MAK	Université de Makerere
MHO	« Joint financing programme for cooperation in higher education »
MISR	« Makerere Institute of Social Research »

MUASA	« Makerere University Academic Staff Association »
MUBS	« Makerere University Business School »
MUCHS	« Muhimbili University College of Health Sciences »
MUHAS	« Muhimbili University of Health and Allied Sciences »
MUSG	« Makerere University Students' Guild »
NORAD	« Norwegian Agency for Development cooperation »
NPT	« The Netherlands Programme for institutional strengthening of post-secondary education and Training capacity »
NRA	« National Resistance Army »
NRM	« National Resistance Movement »
NUFU	« Norwegian council for higher education programme for development research and education »
NUSO	« Nairobi University Students Organization »
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OI	Organisations Internationales
PARES	Projet d'Appui au Renforcement de l'Enseignement Supérieur
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PES	« Private Entry Scheme »
PHEA	« Partnership for Higher Education in Africa »
PIB	Produit Intérieur Brut
PNB	Produit National Brut
PRP	Parti pour la Réconciliation du Peuple
ROU	Régie des Œuvres Universitaires

SACMEQ	« Southern and eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality »
SHS	Sciences Humaines et Sociales
Sida/SAREC	« Swedish International Development Agency / Swedish Agency for Research Cooperation »
SONU	« Students Organisation of Nairobi University »
SPEUB	Syndicat du Personnel Enseignant de l'Université du Burundi
STHEP	« Science and Technology Higher Education Project »
STUB	Syndicat libre des Travailleurs de l'Université du Burundi
TANU	« Tanganyika African National Union »
TCU	« Tanzania Commission for Universities »
UASU	« Universities Academic Staff Union »
UB	Université du Burundi
UCLAS	« University College of Lands and Architectural Studies »
UDASA	« University of Dar es Salaam Academic Staff Assembly »
UDBS	« University of Dar es Salaam Business School »
UDSM	Université de Dar es Salaam
UNCHE	« Uganda National Council for Higher Education »
UNES	« University of Nairobi Enterprises and Services Limited »
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UOB	Université Officielle de Bujumbura
UoN	Université de Nairobi
UPRONA	Unité et Progrès National

USLS	« University Students Loans Schemes »
USU	« University Staff Union »
VLIR	« Flemish interuniversity council »

Devises

Fbu	Franc burundais
Ksh	Shilling kenyan
US$	Dollar américain
Ush	Shilling ougandais
€	Euro

Introduction

Carte 1 : Espace géographique de la zone d'étude[2]



[2] Ce code couleur est utilisé pour l'ensemble du travail. Les villes indiquées correspondent aux lieux où les recherches ont été effectuées. L'ensemble des tableaux, figures et encadrés est réalisé par Marie-Louise Penin du CNRS.

« L'Etat comme point de vue des points de vue »[3]

En 2007, la coopération française lance un projet au Burundi, à l'acronyme polémique, PARES (Projet d'Appui au Renforcement de l'Enseignement Supérieur). Le programme a pour objectif de réformer l'enseignement supérieur burundais « *pour l'adapter aux réalités nationales et internationales et lui permettre de jouer pleinement son rôle dans la reconstruction du pays* »[4]. Il comprend différentes formes d'appui institutionnel pour développer les infrastructures, l'offre de formation, améliorer les conditions d'enseignement, soutenir les départements jugés prioritaires et relancer le secteur de la recherche. De nombreux experts burundais et français participent à la construction de cette réforme, par l'élaboration d'un diagnostic à travers la rédaction de multiples rapports avant de se matérialiser légalement par une loi restructurant l'enseignement supérieur public et privé. Cette réforme réorganise l'espace universitaire burundais en se conformant à l'« *identité bolognaise* »[5] en transférant son modèle LMD (Licence, Master, Doctorat), qui non seulement réorganise le rythme universitaire mais introduit surtout un nouveau rapport à l'enseignement et une professionnalisation des cursus.

L'année suivante, en 2008, l'Université de Nairobi, comme l'ensemble des institutions publiques d'enseignement supérieur kenyanes, adopte la certification ISO 9001[6]. Chapotée par l'institution publique « Kenyan bureau of standards », cette révolution des procédures génère un ensemble de partenariats publics et privés se greffant au long processus d'accréditation : formation du personnel, audits internes et externes, mise en place d'indicateurs de qualité, rédactions de

---

[3] BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France. 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012, p. 53.

[4] Voir le site Internet de l'Ambassade de France : http://www.ambafrance-bi.org/-5-Enseignement-superieur-PARES.

[5] 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. 12.

[6] Voir le compte-rendu du cérémonial sur le site Internet de l'Université de Nairobi : http://archive.uonbi.ac.ke/iso_certificate_presentation.html.

nombreux manuels, plans et autres programmes de développement chiffré rythment désormais la routine de la nouvelle bureaucratie universitaire kenyane. Véritable marque ou label qui se conjugue en porte-clés, stylos, portails de messagerie, cartes étudiantes, l'ISO 9001 semble façonner l'Université de Nairobi en prestataire de services. Surtout, en tant que démarche qualité, l'ISO génère un processus de production de normes qui tente de rendre totalement prévisible les productions par le biais de procédures standardisées et routinières.

L'année suivante, les 24 et 25 décembre 2009, l'institution d'Etat tanzanienne HESLB (« Higher Education Students' Loans Board »), qui coordonne les prêts étudiants de l'enseignement supérieur sur l'ensemble du territoire, entreprend une importante campagne de communication dans la presse[7]. Sur les quinze dernières années et les 48 000 étudiants ayant contracté un prêt, environ 30 000, dont une très forte propension à l'Université de Dar es Salaam, n'auraient pas encore commencé à rembourser l'échéancier de leur prêt, générant un manque à gagner estimé à 32 millions US$ par le Ministère de l'enseignement supérieur. Les noms de certains mauvais payeurs ont même été publiés dans la presse via un communiqué officiel[8] et les sanctions encourues réaffirmées, preuve d'un durcissement de ton. Cet épisode semble illustrer le nouveau virage que souhaite insuffler le gouvernement du président J. M. Kikwete pour instaurer un véritable système de suivi des emprunteurs[9] et tourner définitivement la page d'une université sous perfusion de l'Etat.

Trois années plus tard, en avril 2012, un rapport de la UNCHE ougandaise

[7] 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.

[8] 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*, 24 décembre 2009, n° 9969, p. 5-7.

[9] LAVAULT , Akira, « Tanzanie : le système de suivi des références de crédit sera lancé en juin », *Lettre d'Afrique Orientale*, 2010, Ubifrance (lettre d'information économique et commerciale de l'Ambassade de France en Tanzanie).

(« Uganda National Council for Higher Education ») fait la une des quotidiens nationaux[10] en soulignant que près de 33% des cours administrés à l'université publique de Makerere seraient non homologués et donc illégaux. Ce rapport met en lumière l'anarchie consentie depuis le début des années 1990, où, pour attirer de nouveaux étudiants, les responsables des unités académiques ont fait preuve d'inventivité en offrant de multiples cursus, quitte à entraver certaines procédures légales d'accréditations et à contourner les représentants légaux de l'Etat.

A priori, ces quatre épisodes illustrent les transformations majeures des systèmes d'enseignement supérieur est-africains depuis la fin des années 1980, touchant, respectivement, la restructuration de l'architecture du système universitaire, la mise en place d'une nouvelle gouvernance au sein des administrations, l'appel à de nouvelles modalités de financement et, enfin, la diversification parfois désordonnée d'une offre susceptible de capter une demande. Surtout, ils soulignent la prégnance d'une nouvelle représentation de ce qu'est l'université, des modes de gestion qui doivent y présider et démontrent qu'un nouveau référentiel s'est installé, se déclinant ensuite en différentes actions. On pourrait tenter de croire que, conjuguées, elles révèlent l'avènement d'un nouveau rapport au savoir, devenu à la fois standardisé, marchandisé et dérégulé. Pourtant, cette lecture des transformations des systèmes d'enseignement supérieur est-africain est biaisée par son approche minimale du rôle de l'Etat qui est en effet trop souvent absent, ou analysé comme un acteur passif des transformations en cours. On parle ainsi régulièrement de privatisation des universités sans chercher à en expliquer les processus et les ressorts. Or, et ces exemples le présentent à leurs manières, l'analyse doit souligner les articulations complexes et historiques entre l'Etat et « son » université publique et, plus

[10] MUGERWA, Yasiin, « 33% of Mak Courses Are Illegal, AG Says », *Daily Monitor*, 9 avril 2012, p. 3 et BAHINGWIRE, Joseph, « Accreditation of Academic Programmes Is a Must – NCHE », *Daily Monitor*, 25 avril 2012, p. 14 (supplément sur l'éducation).

précisément, les interactions entre les différents acteurs qui négocient ces processus de (non)changement.

La réorganisation du système universitaire burundais doit s'analyser comme une double mécanique. Si le projet PARES est une demande du gouvernement burundais pour soutenir et réformer l'enseignement supérieur sur le modèle européen du LMD, cette loi vient surtout cadrer législativement l'enseignement supérieur privé. Depuis les années 2000, la capitale Bujumbura a vu se multiplier sans structure légale les instituts d'enseignements supérieurs privés, qui se sont présentés comme des alternatives aux formations proposées par l'Université du Burundi, unique université publique du pays. A la réforme portée par le programme PARES se sont agrégés des enjeux sociopolitiques dépassant très largement le simple cadre du LMD. Cette réforme doit plutôt se lire au regard de la trajectoire de l'Université du Burundi et de la construction de l'Etat, dont l'alternance politique de 2005 a offert un nouvel équilibre, notamment dans la formation des élites.

L'adoption de la certification ISO à l'Université de Nairobi décrit bien le brouillage des frontières public-privé. La mise en place de cette nouvelle « *bureaucratisation du monde* » engendre un mode de gouvernement « *à distance* » et une forme de bureaucratie « *indirecte privée* ». En effet, on assiste à la formation d'un management qui se met en place par des normes et des règles et « *non plus exclusivement par des structures administratives classiques* »[11]. Conjointement, autour de ces procédures se greffent de nouveaux partenaires privés qui participent au processus d'accréditation, par exemple dans la formation du personnel et la réalisation d'audits externes. C'est donc bien le rôle de l'Etat qui

[11] Se référer à la conférence « La bureaucratisation du monde », deuxième Rencontre Européenne d'Analyse des Sociétés Politiques (REASOPO), organisée les 5 et 6 février 2009 à l'Université Panthéon-Sorbonne (dispositif audio disponible sur http://www.fasopo.org/reasopo.htm#rencontres). Les termes en italique ont été employés par Béatrice Hibou lors de son intervention sur le « Néolibéralisme et bureaucratisation ».

est bouleversé à travers l'avènement de ces nouveaux intermédiaires qui engendrent, par exemple, des phénomènes de « *décharge* »[12].

Le cas du remboursement des prêts étudiants en Tanzanie interpelle par la trajectoire singulière de l'Etat à l'Indépendance et le rôle attribué à l'enseignement supérieur dans la construction de la nation. La mise en place de ces nouveaux modes de financement pour les étudiants interroge plus largement la transition d'un modèle socialiste à un système marchandisé. En ce sens, une approche en terme de post-socialisme questionne sur les ressorts utilisés par le gouvernement pour structurer et faire accepter paisiblement ces périodes de (non)changement. On comprendra alors que l'un des arts de la réforme consiste dans le déploiement de registres hybrides d'internationalisation et de nationalisation des contenus et des apparences[13]. Tout l'art et l'équilibre de la transition consistent à se positionner par rapport à des discours et exigences internationales tout en préservant l'histoire et les pratiques nationales.

Le cas de l'Université de Makerere illustre, dans un autre registre, ces relations ambiguës entre l'université et l'Etat. Alors que le gouvernement a longtemps fermé les yeux sur ces nouveaux cursus enseignés sans l'accréditation de l'UNCHE, cet épisode éclaire les nouvelles priorités gouvernementales et traduit une forme de reprise en main par l'Etat. Alors que les années 1980 et 1990 étaient axées sur la promotion de l'enseignement primaire, fortes des grandes orientations et théories internationales promues dans les cénacles internationaux, les gouvernements sont encouragés, depuis les années 2000, à investir dans les filières scientifiques. Le rééquilibrage des étudiants entre les

[12] Notion de Max Weber à propos des sociétés féodales et reprise par Béatrice Hibou à propos des Etats africains. Se référer à WEBER, Max, *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard-NRF, 1991 (1923), p. 85-92 ; HIBOU, Béatrice, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat » in HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats,* Paris, Karthala, 1999, p. 11-67 et HIBOU, Béatrice, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 1999, n° 73, p. 6-15.

[13] Expressions reprises de BRUNO, Isabelle, CLEMENT, Pierre et LAVAL, Christian, *La grande mutation. Néolibéralisme et éducation en Europe*, Paris, Syllepse, 2010, p. 104.

filières scientifiques et les sciences humaines et sociales, la revalorisation des instituts professionnels et techniques et, surtout, l'adaptation des cursus aux besoins du marché sont devenus des discours récurrents du gouvernement de Y. K. Museveni.

Ce qui est peut-être le plus intéressant à travers ces quatre exemples, c'est la récurrence de ces trajectoires dans l'ensemble de l'espace est-africain. Loin d'être spécifiques, ces articulations Etat-université se retrouvent, d'une manière ou d'une autre, dans les pays voisins. Par exemple, la reprise en main du gouvernement de M. Kibaki sur les universités publiques kenyanes a été spectaculaire, preuve en est la place accordée par la recherche et l'enseignement supérieur dans le très ambitieux projet de développement national « Vision 2030 »[14]. Un constat similaire tend à se dégager des visions 2025 et 2040[15] du gouvernement ougandais de Y. K. Museveni. L'issue n'est pas de statuer sur un mimétisme systématique, mais bien de déceler les effets de concordance et leurs ressorts.

S'intéresser aux réformes universitaires en Afrique de l'Est, et ailleurs, c'est donc surtout appréhender la relation étroite, parfois ambiguë, entre l'Etat et « son » université publique. Quand bien même les transformations en cours des systèmes d'enseignement supérieur la questionnent et la modifient, cette articulation reste au cœur des enjeux de pouvoir et de la compréhension des réformes. Au moment des Indépendances, les rapports entre les deux institutions s'avèrent complexes dans de nombreux pays du continent. D'un côté, l'université est l'un des symboles de la nouvelle souveraineté nationale et l'une des figures tutélaires de l'émancipation vis-à-vis de l'Etat colonial, dont la formation des élites est une clé

[14] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2007 et GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Vision 2030* (popular version), Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2007.
[15] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2025*, Kampala, The Republic of Uganda, 1998 et THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, The Republic of Uganda, 2013.

de voute de la pérennité du système[16]. L'université est investie d'une double mission : il s'agit premièrement de produire une élite intellectuelle nationale vouée à assumer le développement économique et politique du pays[17]. Par exemple, la conférence des Etats africains à Addis-Abeba du 15-25 mai 1961 sur le développement de l'éducation en Afrique et la conférence internationale de Tananarive du 3-12 septembre 1962, consacrée à l'avenir de l'enseignement supérieur, définissent les universités comme les principaux instruments du progrès national. Deuxièmement, l'université apparaît comme une institution qui doit se réapproprier l'histoire pré- et coloniale en construisant, conjointement, les ressorts d'une culture africaine et nationale[18].

D'un autre côté se greffe l'héritage des institutions métropolitaines. L'université africaine est porteuse de l'histoire européenne, dont elle a repris les pratiques et certaines traditions. La consécration des titres universitaires dans les institutions est-africaines anglo-saxonnes en est un exemple saillant. La mise en scène de l'appareil bureaucratique qui assoit son autorité et affirme sa hiérarchie par un ensemble de codes vestimentaires, formulations discursives et postures corporelles est l'un des marqueurs de ce lien visible avec l'histoire britannique. On remarque à quel point ces symboles sont toujours une source de fierté, non dissimulée, pour les vice-chanceliers. Leurs autobiographies fourmillent ainsi de photos personnelles où ils sont représentés lors de leurs intronisations officielles[19].

---

[16] VINOKUR, Annie, « Transformations économiques et accès aux savoirs en Afrique subsaharienne », Working paper, UNESCO, 1993, p. 20.

[17] CHARTON, Hélène et OWUOR, Samuel, « De l'intellectuel à l'expert. Les sciences sociales africaines dans la tourmente : le cas du Kenya », *Revue internationale d'éducation Sèvres*, 2008, n° 49, p. 108-109.

[18] Se référer au rapport final rédigé par l'UNESCO, « Rapport final. Réunion des ministres de l'éducation des pays d'Afrique participant à l'exécution du plan d'Addis-Abéba », Addis-Abéba, UNESCO, 26-30 mars 1962 (notamment le chapitre 2 et l'annexe 9) et disponible sur http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001159/115956f.pdf.

[19] Voir les photos dans les ouvrages des anciens vice-chanceliers des universités de Dar es Salaam et de Nairobi, respectivement dans LUHANGA, Matthew L., *The Courage for Change. Re-Engineering the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2009, p. 113-124 et GICHAGA, Francis John, *Surviving the Academic Arena. My Complex Journey to the Apex*, Nairobi, University of Nairobi, 2011, p. 1, 194-210 et 262-268.

Les universités africaines sont donc porteuses d'un registre historique hybride qui associe au symbole de l'émancipation des jeunes Etats africains une attache forte à l'ancien empire colonial les consacrant à leur appartenance à une communauté universelle du savoir. Ce paradoxe apparent est pourtant une ressource politique et économique inépuisable puisque les dirigeants peuvent tour-à-tour faire valoir le volet national de l'institution pour asseoir leur légitimité politique – les cérémonies administratives sont effectuées à cet effet – et dans le même temps, promouvoir l'héritage colonial auprès des bailleurs et de leurs universités pour l'octroi de bourses et la construction de partenariats scientifiques.

Dernier aspect à évoquer, et non des moindres, les rapports conflictuels entre les acteurs des universités publiques est-africaines et leurs gouvernements. Par exemple, les années 1990 ont été marquées par de multiples interventions armées de la police sur les campus, de nombreuses arrestations d'étudiants et de professeurs débouchant sur des années blanches. Cette période a fortement influencé les imaginaires au point d'avoir eu un impact déterminant sur les pratiques de la mobilisation des étudiants et du personnel académique à partir des années 2000. L'université demeure l'un des symboles de la contestation politique, c'est-à-dire un espace où se jouent les luttes mais également une institution où l'on discute du politique, de l'action publique et où l'on peut former, le cas échéant, l'un des bras armés de l'opposition. En ce sens, il faut bien souligner que le contrôle politique de l'université publique historique, via des processus de cooptation, marchandage ou de financement souterrain, est l'un des ressorts de la stabilité d'un régime. On le comprend bien, cette articulation Etat-université est à la fois ambiguë et conflictuelle, mais surtout en constante reconstruction.

Défini dans les années 1960-1970 comme une institution centrale de la construction nationale, qualifié de tour d'ivoire dans les années 1980-1990 puis replacé au cœur des projets de développement économique dans les années

2000, le rôle attribué aux institutions d'enseignement supérieur a navigué au rythme des théories dominantes. Les universités ont pu tirer bénéfice de ces situations a priori défavorables, quand, par exemple, elles développent de nouvelles stratégies internes pour dégager leurs propres revenus, alors que les gouvernements concentrent leurs actions sur les enseignements primaires et secondaires. On comprend que l'articulation Etat-université implique des jeux de rôle, des postures, des faux-semblants et des stratégies pour s'adapter au mieux aux périodes de transition, de changement et donc d'incertitude.

Objet de la recherche

> « *Les tailles, les enjeux, les durées, les acteurs ne sont pas comparables et pourtant les voilà engagés dans la même histoire* »[20].

Depuis la fin des années 1980, les universités est-africaines ont connu, à des rythmes différents, des transformations importantes. L'ensemble des réformes, qu'elles aient trait, par exemple, à l'apparition d'étudiants privés[21] ou à l'avènement de nouveaux enseignements, s'est inscrit dans un contexte mécanique de circulation de politiques publiques entre le Nord et le Sud, et au sein du Sud. Un agenda est-africain de l'enseignement supérieur se construit aujourd'hui en lien avec les exigences des institutions internationales, des bailleurs de fonds, un ensemble d'organismes et d'individus qui, par le biais de workshops, de journées d'études, de rapports et de formations, structurent un savoir-faire technique et diffusent une certaine vision de ce qu'est, doit être et dit être l'université. C'est lors de ces échanges qui consistent en la familiarisation avec les théories dominantes, mais qui impliquent aussi l'émergence d'une sociabilité entre pairs – les professionnels administratifs et académiques se

[20] LATOUR, Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1997 (1991), p. 8.

[21] 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.

rencontrant pour partager leurs expériences, souvent leurs réussites, parfois leurs échecs – qu'un modèle de réforme émerge et se reconstruit continuellement.

Nos recherches montrent que cette perspective mécanique des réformes est biaisée et ne décrit pas, à elle seule, la réalité des dynamiques de circulation des modèles. Les connexions doivent également se lire au regard de leurs fluidités, des intérêts de chacun, des stratégies d'acteurs et de l'historicité propre de chaque pays. Les universités est-africaines, sous-couvert de fortes logiques de convergence, que ce soit dans une marchandisation progressive du savoir, de nouveaux modes de gouvernance, de transformations des programmes ou d'un contexte précaire des humanités, ont leurs propres singularités, histoires et mémoires, leurs propres rapports dialectiques Etat-université et, au final, des modèles singuliers dans la prise de décision. On aurait tort de croire qu'on assiste à une simple application pratique d'un agenda emprunté à l'extérieur et/ou imposé par l'extérieur. L'objet de ce travail est de discuter les dynamiques de ces circulations et de la diffusion de normes, d'idées et de modèles qui structurent l'enseignement supérieur, et permettent de penser l'Afrique de l'Est à la fois comme extravertie, c'est-à-dire insérée dans un espace global, mais également comme une aire régionale, déployant des logiques propres, en lien avec des trajectoires nationales spécifiques.

L'étude de cas de la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est est, au moins, heuristique pour deux raisons. Tout d'abord, dans l'attrait que constitue l'enseignement supérieur pour les organisations internationales et les bailleurs qui s'y sont rapidement intéressés et ont joué un rôle normatif majeur dans l'évolution des théories dominantes. On peut, en effet, distinguer trois grandes périodes théoriques. Premièrement, du début des années 1960 à la fin des années 1970, l'université est l'un des symboles de l'émancipation coloniale dans la construction de nouveaux cadres engageant un ensemble de débats sur

l'africanisation des enseignements[22]. Du début des années 1980 jusqu'à la fin des années 1990, on assiste à une critique de l'université, qui s'apparente à une tour d'ivoire réservée à une élite et qui entretient une forte collusion entre l'Etat qui nuirait à l'autonomie académique. Aussi, de nombreuses réformes sont entreprises pour émanciper l'université de son gouvernement de tutelle : i) dans son budget, puisque l'institution est appelée à dégager de nouveaux modes de financement, qui doivent par exemple permettre au gouvernement de répondre aux Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) et à la politique de l'Education Primaire Universelle (EPU) ; ii) politiquement, pour engager une émancipation et une démocratisation au sein de l'université, notamment en instaurant de véritable poste de chancelier dans les universités ; iii) et dans sa formation, pour pluraliser les débouchés professionnels puisque l'Etat n'est plus l'employeur exclusif des universitaires à la sortie de leurs cursus. Enfin, depuis le début des années 2000 et fort du modèle des dragons asiatiques, l'université est appelée à répondre aux besoins du marché, à réorganiser la balance des étudiants inscrits, en faveur des filières dites scientifiques, à développer une expertise rentable, une recherche utile et à réorienter ses contenus et ses offres de formation.

Ensuite, l'Afrique de l'Est est un espace universitaire, géographique et politique dynamique. Tout d'abord par la présence de deux universités phares du continent, Makerere et Dar es Salaam. Cette réputation fût acquise par une formation académique de qualité mais également par la diffusion d'une pensée critique et de débats théoriques sur le marxisme, le socialisme ou le développement économique. La région a également connu des modèles de développement de l'Etat très différent. Par exemple, que ce soit entre l'Etat kenyan, ayant développé un important secteur privé se traduisant dans le secteur de l'éducation par l'introduction précoce d'instituts éducatifs privés ou l'Etat

[22] Ces débats n'ont pas pour autant disparu. Voir par exemple ELA, Jean-Marc, « Refaire ou ajuster l'université africaine » in AFFA'A, Félix-Marie et DES LIERRES, Thérèse, *L'Afrique Noire face à sa laborieuse appropriation de l'université. Le cas du Sénégal et du Cameroun*, Paris/Québec, L'Harmattan/Les Presses de l'Université de Laval, 2002, p. 5-12.

tanzanien, fortement marqué par l'héritage socialiste de J. K. Nyerere. Enfin, dans l'important projet d'intégration régionale que caractérise actuellement la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC, « East African Community »), tutelle de l'IUCEA (« Inter-University Council for East Africa »), organisme le plus ancien de la communauté, dont les projets phares sont de construire un ensemble de standards pour l'enseignement supérieur et de constituer un forum pour les universitaires de la région. L'IUCEA constitue un organe notable à l'intérêt de la recomposition des systèmes universitaires et à la circulation de l'expertise internationale dans la région.

Les universités est-africaines partagent une histoire commune et ont engagé d'importantes réformes depuis la fin des années 1980, mais à des rythmes différents. Les champs de l'enseignement supérieur du Kenya, d'Ouganda, de Tanzanie et du Burundi « *ont chacun leur histoire, les universités leur mémoire et les élites politiques leurs stratégies de reproduction sociale* »[23]. Les institutions instaurées aux Indépendances vont progressivement être modifiées par les transformations engendrées par la crise économique de la fin des années 1970 et du début des années 1980. La mise en place des PAS, imposés sous forme de conditionnalités par les institutions de Bretton Woods, a profondément bouleversé les systèmes universitaires. La crise économique est alors apparue comme une fenêtre d'opportunité ouvrant la voie à des réformes permettant une marchandisation progressive de l'université et de ses activités, principalement le savoir, la recherche et la formation. Certains acteurs internationaux et domestiques, pouvant intervenir de près ou de loin dans le processus d'action publique, ont pu bénéficier de ce nouveau cadre et contexte politique pour se (re)positionner et tirer profit de cette nouvelle situation. A travers l'exemple des universités publiques historiques de Makerere, Nairobi, Dar es Salaam et du Burundi, l'intérêt de cette recherche est de questionner ces transferts de

[23] LEBEAU, Yann, « Classement et déclassement des universités au Nigeria. De l'uniformité des procédures d'admission à la multiplicité des stratégies de contournement », *Cahiers d'études africaines*, 2003, vol. 1-2, n° 169-170, p. 209-210.

réformes universitaires au sein de l'espace régional est-africain afin de contribuer à éclairer les logiques de restructuration et les rapports de pouvoir à l'œuvre structurant ces espaces universitaires.

Problématisation de la recherche

Les réformes des systèmes d'enseignement supérieur semblent, au Nord comme au Sud, présenter des trajectoires similaires. L'ensemble des gouvernements s'est posé ou se pose la question de la transformation de l'enseignement supérieur à travers l'introduction de nouvelles techniques de management dans la gestion des établissements, l'affranchissement plus ou moins progressif de la tutelle de l'Etat ou la redéfinition des fonctions de l'université, de ses enseignements et de sa recherche en lien avec le développement économique et le marché du travail[24]. Avec le fleurissement des universités publiques puis privées à partir de la fin des années 1980, on assiste à l'avènement d'un véritable marché de l'enseignement supérieur, aux sens compétitif et économique du terme. L'université semble s'instaurer comme un prestataire de services, une institution au service de l'« *économie du savoir* »[25] où s'agencent des clients à satisfaire – ou étudiants –, des biens consommables et marchandisés – ou contenus d'enseignement – et des nouvelles exigences face au développement national par l'essor d'une expertise utile et rentable – ou recherche. En effet, les transformations des missions et prérogatives des institutions universitaires engagent non seulement une restructuration des modes de régulation économique, de structures administratives, de l'identité même de ses acteurs mais questionnent également les cursus et les savoirs enseignés. Cette nouvelle grammaire engage à interroger

[24] LEBEAU, Yann, « Les universités, espaces de … », *art. cit.*, p. 8.

[25] En 1998, la première conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, organisée par l'UNESCO, est à l'origine du mouvement international de la redéfinition du rôle de l'enseignement dans l'« économie du savoir » qui encourage les universités à s'orienter davantage vers les besoins de l'industrie et de l'économie. Pour une synthèse de la construction et de la diffusion de la notion, voir MILOT, Pierre, « La reconfiguration des universités selon l'OCDE. Economie du savoir et politique de l'innovation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2003, vol. 3, n° 148, p. 68-73.

les processus qui favorisent une convergence de façade des espaces universitaires, tout en la questionnant.

Cette étude interroge la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est par l'analyse des cas des universités publiques de Makerere (MAK), de Dar es Salaam (UDSM), de Nairobi (UoN) et du Burundi (UB). En adoptant une démarche comparative, tout l'enjeu théorique, empirique et méthodologique réside dans le décalage de l'articulation entre l'expertise internationalisée dominante, qui structure le secteur de l'enseignement supérieur et qui circule dans des réseaux est-africains, et le processus de sa réappropriation domestique dans les transformations universitaires étudiées. Ou, pour reformuler le problème posé, dans quelle mesure l'expertise, construite internationalement et régionalement, sur les réformes à en entreprendre dans l'enseignement supérieur s'insère-t-elle et se réadapte-t-elle à des stratégies d'acteurs et à des dynamiques politiques sectorielles singulières dans chaque cas d'étude ?

Cette problématique de l'agencement d'une politique publique et de sa circulation engendre un ensemble de questionnements, non exhaustifs les uns des autres, s'articulant autour des enjeux, plus spécifiques, de l'enseignement supérieur. On peut d'abord en identifier autour de la circulation des réformes universitaires : quelle place accorder aux institutions et acteurs internationaux dans la diffusion d'un savoir-faire régissant les réformes du secteur de l'enseignement supérieur ? Peut-on expliquer les réussites et les échecs de la formation d'un espace universitaire est-africain à travers une lecture sociologique des acteurs favorisant la circulation de l'expertise ? Dans quelle mesure le partage d'une culture académique commune favorise-t-elle la circulation de l'expertise dominante ? Comment les structures et les outils préexistants contribuent-ils à orienter les pratiques des acteurs et comment la perception dominante découle-t-elle des dispositifs disponibles qui contingentent l'action ? Autrement dit, comment les configurations de l'action peuvent-elles préfigurer

les préférences des acteurs ? Dans quelle mesure la mise en place d'une nouvelle forme de management et de bureaucratisation par les procédures est-elle l'un des exemples les plus abouti de la circulation de l'expertise sur le secteur de l'enseignement supérieur ? Concernant le processus de domestication, quel est le poids de l'histoire nationale, de l'héritage institutionnel, le rôle des acteurs universitaires et de leurs pratiques dans le processus de réformes ? En quoi la mobilisation et la démobilisation des acteurs universitaires influent-elles sur la fabrique et la mise en œuvre des politiques d'enseignement supérieur ? Est-ce que le package de recommandations construit à l'international circule de la même manière ? Pourquoi, par exemple, les instruments structurant la réorganisation des modes de gouvernance des universités se diffusent-ils plus facilement et avec moins de contrainte que la politique de partage des coûts ?

Autour de la problématique de l'articulation de l'Etat et de l'université publique, on peut différencier deux types de questionnements. Tout d'abord, sur la marchandisation des universités : peut-on parler de privatisation de l'université ? Dans quels cas et pourquoi ? Comment se sont construits ces processus et quelles en ont été les étapes ? Y-a-t-il des alternatives à cette privatisation ? Quel a été le rôle de l'Etat pour favoriser ou, au contraire, inverser ce processus ? Quel rôle ont joué les acteurs universitaires ? Deuxièmement, sur l'adaptabilité des établissements d'enseignement supérieur au marché comme une forme originale d'intervention de l'Etat : comment l'introduction de nouveaux cursus, la professionnalisation des diplômes et la primauté donnée aux sciences sont-elles devenues des enjeux fondamentaux en lien avec les plans de développement nationaux ? Quelles ont été les incidences de ces grandes politiques nationales sur le développement des universités ? Quels en sont les impacts en terme d'accès aux études ou de financement de la recherche ? Comment les facultés de sciences sociales se sont-elles adaptées à ces nouvelles orientations et ont pu tirer profit des réformes ? Et, plus généralement, quel est l'avenir des sciences sociales dans un contexte qui lui semble a priori peu favorable ?

Hypothèse de la recherche

Les résultats de ce travail démontrent que, malgré l'existence d'une matrice commune de bonnes pratiques à adopter, liées aux réseaux d'expertise comme aux conditionnalités de l'aide budgétaire, les réformes dans les quatre universités ont des trajectoires singulières. Il existe des décalages plus ou moins importants entre les campus, au point de remettre en cause la formation d'un espace universitaire est-africain homogène et de nuancer la circulation et l'adoption d'un modèle de réforme au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est. L'internationalisation théorique des normes ne signifie en rien une standardisation des pratiques. La diffusion d'un modèle de réforme est filtrée par des espaces, des temporalités, des héritages institutionnels des jeux d'acteurs et des configurations, dont on ne doit pas sous-estimer la complexité, qui rendent l'uniformisation complexe et difficile à aboutir. Les situations contemporaines d'échanges et de transferts avec l'extérieur sont tributaires des configurations de pouvoir nationales et locales. Il ne semble pas y avoir de transfert d'objets sans des phénomènes d'hybridation, de transformation et de bricolage. La « *greffe* »[26] des réformes est aussi celle d'un imaginaire et de savoir-faire qui sont parfois en contradiction avec les pratiques ultérieures et les intérêts des acteurs. Les résultats empiriques émettent des réserves sur les discours de régionalisation de politiques publiques, répliqués à l'identique et de manière répétitive par les différents gouvernements. Les programmes de standardisation universitaire naviguent entre les espaces internationaux où se diffusent les structures cognitives de la réforme quand les espaces sociaux nationaux et les jeux d'acteurs les interfèrent. Ces derniers interagissent dans le processus de transfert et de mise en application. L'étude de la circulation des politiques d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est nécessite l'adoption d'une perspective multi-acteurs

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

et pluri-spatiales permettant de comprendre tant les réussites que les échecs des réformes.

Par exemple, cette thèse se positionne à l'encontre d'une analyse systématisée et mécanique de la privatisation des universités publiques. Si l'on observe une privatisation budgétaire dans le cas des établissements de Makerere et de Nairobi, les institutions de Dar es Salaam et du Burundi sont encore très majoritairement financées par l'Etat. Et si l'on peut parler d'université publique privatisée pour les cas ougandais et kenyans, les processus de marchandisation ont des logiques très différentes, car situés, respectivement, dans des systèmes agencés par des stratégies d'acteurs administratifs et dans un modèle très fortement hiérarchisé autour de l'administration centrale. Plus exactement, les modèles dominants dans la prise de décision sont socialement et historiquement construits autour de trajectoires nationales et locales singulières.

L'ensemble de ces arguments s'inscrit dans les travaux questionnant la circulation des politiques publiques. La thèse centrale défendue est que ces résultats empiriques sur les réformes universitaires en Afrique de l'Est s'expliquent par l'indissociabilité des politiques publiques et de la trajectoire historique de la formation de l'Etat. Que ce soit la transnationalisation des politiques publiques, leurs configurations ou les mutations sociologiques dans les transferts, l'ensemble ne peut se lire qu'au regard d'une articulation entre la sociologie de l'action publique et la sociologie historique de l'Etat. Dans cette démarche comparative d'un secteur de politique publique entre quatre pays, ce sont surtout les caractéristiques sociologiques et historiques de la formation des Etats qui permettent de comprendre les convergences et les divergences dans les processus de l'action publique, notamment dans les configurations de (non)changement. Cette recherche propose d'étudier l'action publique au travers

de la matrice de l'Etat en Afrique (« politics[27] makes policy »), et inversement, de voir comment l'action publique est une grille de lecture heuristique pour appréhender l'Etat (« policy makes politics »)[28]. Pour reformuler, l'objectif est de lire l'action publique par une sociologie de l'Etat et d'appréhender l'Etat par une sociologie de l'action publique.

L'étude de l'Etat en Afrique de l'Est est située dans un contexte où les structures institutionnelles sont plus ou moins vulnérables aux pressions extérieures (« leverage ») et configurées autour d'une densité de liens et de flux avec les organisations internationales et les bailleurs (« linkage »)[29]. Ces caractéristiques invitent à questionner les conditions d'exercice de l'action publique dans ces configurations particulières. Cette approche sociologique et historique de l'Etat insiste sur « *la singularité des contingences* »[30] et permet de s'interroger sur les processus par lesquels s'effectue le changement comme s'affirme la continuité dans les politiques publiques. Le concept d'Etat est ainsi intimement lié aux configurations de l'action publique en Afrique puisque l'Etat se donne à voir dans :

i) l'interaction, les alliances, les jeux et les négociations d'acteurs étatiques et non-étatiques, multipositionnés au sein de différents espaces où se jouent les configurations d'action publique ;

[27] Dans notre approche et hypothèse de travail, le « politics » fait référence à la construction politique, sociologique et historique de l'Etat.
[28] DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? » in TRIULZI, Alessandro et ERCOLESSI, Cristina (éd.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, 2004, p. 176.
[29] LEVITSKY, Steven et WAY, Lucan A., « Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change », *Comparative Politics*, 2006, vol. 38, n° 4, p. 379-400.
[30] BAYART, Jean-François et BERTRAND, Romain, « La problématique du legs colonial », *Les rapports du FASOPO*, 2005, vol. 1, p. 19.

ii) les restructurations des secteurs publics (éducation, santé, etc.) initiées surtout à partir de la fin des années 1980 et qui dessinent une sociohistoire de l'action publique[31] et de l'Etat ;

iii) et les héritages institutionnels, bureaucratiques et politiques qui ont façonné, depuis la période des Indépendances, la culture politique et les représentations des acteurs participant à l'action publique.

Afin d'appréhender les divergences et les convergences des réformes universitaires observées dans chaque pays, notamment en terme de privatisation des établissements, l'hypothèse testée est donc d'articuler l'analyse de la formation de l'Etat et de la sociologie de l'action publique. Or, dans le cas du secteur de l'enseignement supérieur, cette approche théorique doit s'effectuer à travers des passerelles pour comprendre comment le « policy » configure le « politics » et vice versa. Aussi, deux entrées empiriques ont été mobilisées[32] :

i) l'analyse de l'économie politique des Etats et des établissements universitaires. Le terme d'économie politique tend, très généralement, à désigner les interactions entre les phénomènes politiques et économiques, dont les politiques publiques représentent le centre névralgique : « *les analyses sur la politique et l'économie sont intimement liées parce que les politiques et la situation économique sont sources de clivages* […] *et de conflits sociaux* »[33]. En ce qui concerne ce travail, la notion d'économie politique relève d'une analyse économique de la fabrique des budgets des établissements universitaires et des Etats afin d'y révéler les enjeux de

[31] PAYRE, Renaud et POLLET GILLES, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013, p. 28-42.
[32] L'objectif autour de ces deux entrées empiriques n'est pas de débattre des notions, qui sont l'objet par ailleurs de nombreuses controverses, mais d'appréhender plutôt leurs apports heuristiques dans l'articulation de la sociologie des politiques publiques et de l'Etat.
[33] BROUARD, Sylvain, « Economie politique » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 211.

pouvoir ayant un impact dans le processus de politique publique. Par exemple, en Ouganda à la fin des années 1980, comment l'économie politique du régime de Y. K. Museveni, qui s'est construite à travers une collaboration étroite avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds, conditionne-t-elle en partie l'action publique et les réformes universitaires engagées ?

ii) et l'analyse des mouvements enseignants et étudiants. Dans sa définition consensuelle, l'action collective désigne le « *processus de mobilisation collective, plus ou moins coordonné, ayant pour objet la défense des intérêts symboliques ou matériels d'un groupe* »[34]. Cette grille de lecture par l'action collective des acteurs universitaires permet d'appréhender la mobilisation et la participation d'acteurs issus de la société civile à la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques. Et également de s'intéresser aux réponses apportées par les représentants de l'Etat à ces mouvements sociaux. Par exemple, en Ouganda, comment les réformes universitaires peuvent-elles se lire au regard de la mobilisation des enseignants et de la démobilisation des étudiants après la répression du régime de Y. K. Museveni ?

Cette articulation théorique entre la sociologie historique de l'Etat et l'action publique permet d'esquisser une matrice générale afin d'appréhender les réformes universitaires en Afrique de l'Est.

[34] NAY, Olivier (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p. 2.

Tableau 1 : Lire les réformes universitaires par une sociologie historique de l'Etat et appréhender l'Etat par une lecture des politiques publiques de l'enseignement supérieur

	Caractéristiques de l'Etat	Caractéristiques du régime et des administrations de l'Etat	Caractéristiques de l'Etat vis-à-vis de l'aide et des partenariats internationaux	Participation d'acteurs de la société civile au processus de politique publique : l'exemple des mouvements universitaires	Restructuration des services publics : l'exemple de l'université historique
Ouganda	Etat produit de la guérilla	Y. M. Museveni au pouvoir depuis 1986 Dérive autoritaire depuis les années 2000 Autonomie puis centralisation des administrations autour de l'Etat	Collaboration étroite avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds	Forte répression du mouvement étudiant dans les années 1990 et faible activité du mouvement depuis les années 2000 Forte activité du mouvement enseignant	Forte privatisation de l'université
Kenya	Etat produit d'une compétition politique	Circulation des élites Dynamisme des alliances politiques Autonomie des administrations	Relation conflictuelle avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds	Très forte répression du mouvement étudiant dans les années 1990 et très faible activité du mouvement depuis les années 2000 Forte activité du mouvement enseignant	Forte privatisation de l'université
Tanzanie	Etat post-socialiste	Parti au pouvoir depuis les Indépendances Forte centralisation des administrations autour du parti-Etat	Forte dépendance à l'aide internationale	Forte activité du mouvement étudiant depuis l'Indépendance Faible activité du mouvement enseignant	Faible marchandisation de l'université
Burundi	Etat en situation de post-conflit	Régime produit de la guerre civile et de l'accord d'Arusha Forte centralisation des administrations autour de l'Etat	Forte dépendance à l'aide internationale	Activité du mouvement étudiant Activité du mouvement enseignant	Absence de marchandisation de l'université

En ce qui concerne l'Ouganda, à la prise du pouvoir de Y. K. Museveni et jusqu'à la fin des années 1990, le gouvernement accorde une forme d'autonomie et de marge de manœuvre à ses administrations. Cette politique se traduit au sein de

l'Université de Makerere par une gouvernance déconcentrée du Vice-Chancelier John P. M. Ssebuwufu qui prend forme par un ensemble de stratégies déployées par certaines unités académiques, principalement les représentants des facultés et des instituts de sciences sociales, pour développer leurs fonds propres afin de répondre à la hausse croissante des étudiants. A partir des années 2000, on observe une forte dérive autoritaire du régime qui commence à être très contesté. Ce tournant a des incidences directes dans la gestion des affaires académiques et administratives à Makerere. Par exemple, suite au succès sur un plan strictement économique de la déconcentration de la gouvernance universitaire dans les années 1990, les réformes, depuis les années 2000, ont impulsé des tendances inverses. En effet, les dernières réformes visant à modifier la structure universitaire de Makerere se sont effectuées sans les transferts de compétences budgétaires équivalents. On a donc assisté à une forme de re-centralisation où le contrôle des fonds générés par les étudiants privés est devenu un enjeu primordial.

C'est à travers la matrice de l'Etat kenyan, structuré par sa compétition politique, qu'on peut appréhender les transformations à l'Université de Nairobi et plus particulièrement cet équilibre paradoxal entre sa privatisation latente et la récurrence de l'action gouvernementale. Un inventaire des structures favorables à la mise en place précoce de logiques privatives dans l'enseignement supérieur permet de mieux appréhender les réformes initiées à l'Université de Nairobi depuis le début des années 1980. Appelée à s'autonomiser des allocations gouvernementales, l'administration universitaire, sur un modèle très centralisé, a en effet déployé un arsenal de directives pour répondre à la hausse des effectifs étudiants : introduction d'étudiants privés, développement des cours du soir et marchandisation de l'ensemble de ses activités. L'Etat n'est pas pour autant absent de ces nouvelles dynamiques puisqu'il coordonne, par exemple, les procédures techniques, comme la mise en place des bourses étudiantes ou l'admission des étudiants publics. La réussite économique de l'Université de

Nairobi est également une conséquence de la faiblesse du mouvement étudiant très marqué par l'importance de la répression au début des années 1990 sous le régime de D. arap Moi. Cette caractéristique de la mobilisation a permis de nombreuses réformes pourtant nuisibles à la condition étudiante. Inversement, l'importance du mouvement professoral a été une conséquence de l'introduction de la politique de frais d'inscription ayant permis une revalorisation importante des salaires enseignants.

Les exemples de l'Université de Dar es Salaam et de l'Université du Burundi illustrent bien le poids de la trajectoire de la formation de l'Etat et de son articulation historique avec l'université dans les transformations en cours et peut-être plus encore dans ses statuts-quo – ne serait-ce que, respectivement, dans les épineuses questions de l'introduction d'étudiants privés et de la réforme de la bourse étudiante. L'Etat post-socialiste tanzanien explique en grande partie l'adoption d'une forme cosmétique du catéchisme libéral. Tout l'art et l'équilibre de la réforme consistent à se positionner par rapport à des discours et exigences internationales tout en préservant l'histoire, la mémoire et les pratiques nationales. L'héritage socialiste du président J. K. Nyerere ne se donne pas seulement à voir dans les nombreux portraits jalonnant les bureaux administratifs, mais plutôt dans un ensemble d'imaginaire et de pratiques. Par exemple, l'association étudiante a joué un rôle central dans le processus de médiation enclenché par l'administration centrale et le gouvernement en participant aux différentes réunions internes à la fin des années 1990 mais également en organisant une pression continue sur les responsables politiques. Les années universitaires sont rythmées par des mouvements de protestation sur le campus réclamant, le plus souvent, une prise en charge totale des frais étudiants par l'Etat. Les différents gouvernements en Tanzanie, à l'inverse de leurs voisins kenyans et ougandais, n'ont jamais voulu totalement franchir le pas vers le modèle d'une université privatisée. On peut donc lire les réformes à l'UDSM à travers cette matrice du post-socialisme et de la culture du compromis.

Elles caractérisent cette situation d'entre-deux en soulignant le maintien de pratiques et imaginaires issus de la période socialiste malgré le tournant libéral et donc l'existence, au sein d'un même espace, de logiques parfois antagonistes.

De manière corolaire à la situation tanzanienne, l'Université du Burundi structure un ensemble d'enjeux politiques qui permet de comprendre autant les transformations que les résistances au changement. L'Etat burundais, comme produit de la guerre civile et en situation de post-conflit, entretient depuis les années 1960 des relations conflictuelles avec son université publique. L'institution paraît, de prime-abord, en dehors de l'Etat comme l'attestent les nombreuses critiques sur l'inadéquation de ses programmes avec le marché, sa proportion à créer des chômeurs, son absence remarquée du programme de développement « Vision 2025 » ou encore la faiblesse de sa recherche scientifique. Surtout, l'UB jouit d'une réputation dans le paysage universitaire burundais. A tradition professorale largement tutsi, l'institution cristallise un ensemble de croyances et d'enjeux politiques dépassant largement le seul cadre académique, a fortiori dans un paysage de l'enseignement supérieur recomposé via l'essor des institutions privées. Mais singulièrement, l'Université du Burundi est, à part entière, une université d'Etat : c'est la seule université publique du pays et son budget est alloué à sa quasi-totalité par l'Etat. Surtout, il y a une réelle volonté gouvernementale de contrôler politiquement l'institution, que ce soit ses cadres directs ou, à l'échelon inférieur, dans la nomination des doyens des départements. Alors que l'UB est engagée depuis 2007 dans un important processus de réformes qui vise, de façade, à se conformer au modèle européen et à ses universités voisines de la Communauté d'Afrique de l'Est, ces transformations sont pensées localement comme un outil politique pour contrôler la formation des élites.

Quelques points de méthode

Cet objet de recherche implique une diversité de méthodes qui renvoie à la diversification des outils sur lesquels s'appuie la sociologie politique de manière générale comme l'entretien avec les acteurs, l'observation directe ou participante ou encore le recueil de sources primaires[35]. Ce travail repose sur plusieurs enquêtes de terrain en Afrique de l'Est. Or, comme l'affirme Jean-Pierre Olivier de Sardan, « *l'enquête de terrain n'est qu'un mode parmi d'autres de la production de données en sciences sociales. Elle a, comme les autres mais à sa façon, ses avantages et ses inconvénients. Elle a ses propres formes de vigilance méthodologique* »[36]. Les prochains développements qui suivent tentent de faire état par écrit des différents outils utilisés pour construire l'objet de recherche et pour apporter des éléments de réponses aux questionnements soulevés.

Principes de la comparaison

> « *The preoccupation with travelling reforms has, perhaps more than other research topics, helped to illustrate the substance of, and justify the need for, comparative studies. Methodologically, any cross-national investigation of reforms is, by default, comparative* »[37].

La démarche comparative permet de se détacher de la singularité des processus et spécificités domestiques pour identifier les dynamiques structurantes et les schémas récurrents ayant rythmé les transformations de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est. L'intérêt majeur de la comparaison réside dans sa capacité à isoler des variables explicatives, pour appréhender les dynamiques

[35] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 2008 et BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Pratiques de la description*, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2003.
[36] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La politique du terrain », *Enquêtes*, 1995, n° 1, p. 71.
[37] STEINER-KHAMSI, Gita, « Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies » in STEINER-KHAMSI, Gita et WALDOW, Florian (éd.), *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*, New York, Routlege, 2012, p. 3.

similaires ou différentielles, et d'en évaluer le poids respectif[38]. Cette stratégie de recherche s'inscrit plus généralement dans la multiplication des travaux comparatifs en science politique où de nombreux manuels et méthodologies ont été publiés[39]. Les réflexions politiques sont de plus en plus soumises à l'astreinte de la comparaison, conséquence notamment de la mondialisation et de l'intégration politique des territoires et donc de la production multi-niveaux de l'action publique[40]. Dans le secteur plus spécifique de l'éducation, ces dynamiques transnationales se sont par exemple accompagnées d'une hausse des exigences dans le domaine de la formation et d'inquiétude quant à la concurrence internationale, qui s'est notamment matérialisée par la prolifération de statistiques et de classifications internationales ou régionales[41]. L'une des activités des organismes internationaux consiste à produire des indicateurs pour évaluer l'efficacité des systèmes éducatifs[42] et à construire des définitions qui sont « *destinées à poser les bases d'un langage universel réellement comparable* »[43]. Si certains enjeux, définitions de problèmes ou configurations d'acteurs peuvent être propres au niveau local, ils sont donc fréquemment en interaction avec des rapports de force établis à d'autres niveaux. Cet espace complexe de diversité d'acteurs, de pluralisme institutionnel et de dynamique normative concurrentielle constitue un défi important pour le politiste qui a souvent utilisé l'outil de la comparaison pour prendre en compte l'articulation

[38] PASQUIER, Romain, « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 58.
[39] Voir notamment SEILER, Daniel-Louis, *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, 2004 et LALLEMENT, Michel et SPURK, Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, CNRS, 2003.
[40] DUPUY, Claire et POLLARD, Julie, « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 7.
[41] STEINER-KHAMSI, Gita et WALDOW, Florian (éd.), *World Yearbook …*, *op. cit.*
[42] ALEXANDER, Robin J., BROADFOOT, Patricia et PHILLIPS, David (éd.), *Learning from Comparing : New Directions in Comparative Educational Research. 1. Contexts, Classrooms and Outcomes*, Oxford, Symposium Books, 1999 et ALEXANDER, Robin J., OSBORN, Marilyn et PHILLIPS, David (éd.), *Learning from Comparing : New Directions in Comparative Educational Research. 2. Policy, Professionals and Development*, Oxford, Symposium Books, 2000.
[43] RAVEAUD, Maroussia, « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentenaires », *Revue internationale de politique comparée*, 2007, vol. 14, n° 3, p. 383.

entre ces différentes échelles de gouvernement qui participent à la production d'action publique[44].

La pratique de la comparaison n'est pas nouvelle, a fortiori pour appréhender les systèmes éducatifs[45]. Dès le 19ème siècle elle est devenue un outil méthodologique scientifique et un processus particulièrement heuristique dans des domaines aussi différents que la grammaire, la littérature ou encore le droit[46]. Elle a été apparentée à une quasi-expérimentation avec les travaux d'Emile Durkheim puisqu'elle est maintenant reconnue comme faisant partie intégrante de la démarche explicative et compréhensive en sociologie : « *nous n'avons qu'un moyen de démontrer qu'un phénomène est cause de l'autre, c'est de comparer les cas où ils sont simultanément présents et absents et de chercher si les variations qu'ils présentent dans ces différentes combinaisons de circonstances témoignent que l'un dépend de l'autre* »[47]. La comparaison n'est pas qu'une méthode, c'est plus fondamentalement une stratégie heuristique de recherche. Comme l'affirment Michel Lallement et Jan Spurk « *si, en dépit de l'« incomparabilité » intrinsèque des chiffres émanant d'espaces nationaux dont les histoires, les structures, les institutions… sont différentes,* [*on ne prétend pas pour autant*] *renoncer à la comparaison. L'usage pertinent de cette dernière exige en ce cas une double précaution : d'une part être capable au préalable de comprendre et d'expliquer les modes de production des données utilisées ; d'autre part, ne pas s'en tenir à la confrontation terme à terme des objets investigués. C'est pourquoi l'histoire des institutions mais aussi celle des pratiques de recherche tiennent une telle place dans les réflexions* »[48]. Les différences de structure entre systèmes éducatifs posent donc des problèmes particuliers à la comparaison puisque les

[44] POLLARD, Julie et PRAT, Pauline, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 37.
[45] RAVEAUD, Maroussia, « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentenaires », *Revue internationale de politique comparée*, 2007, vol. 14, n° 3, p. 377-384.
[46] LALLEMENT, Michel et SPURK, Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, Presses du CNRS, 2003, p. 8.
[47] DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 1983 (1895), p. 124.
[48] LALLEMENT, Michel et SPURK, Jan (dir.), *Stratégies de la …*, *op. cit.*, p. 14.

systèmes universitaires varient d'un pays à l'autre. Ces systèmes nationaux sont donc le produit d'histoire, de philosophie ainsi que de contextes politiques et légaux différents, autant de variables pertinentes qu'il est nécessaire de prendre en compte dans l'exercice délicat de la comparaison. En raison de ces multiples paramètres, les différents systèmes sont par exemple plus ou moins soumis aux forces du marché[49].

La méthode comparée obéit donc à des règles précises. Ces dernières années, on a observé se multiplier les publications consacrées à cet outil d'analyse. Le comparatiste est souvent confronté à l'obligation de justifier ses choix méthodologiques notamment pour répondre aux questions : quel est l'intérêt de la comparaison ? Quels apports de la méthode comparée ? Quelles échelles de comparaison adopter ? Comment comparer, c'est-à-dire comment construire la comparabilité ? Comment traiter des données issues d'une enquête multi-située ? Les risques sont importants lorsque l'on adopte cette approche comme des phénomènes de comparaison artificielle ou de juxtaposition de cas non-comparés. Un des outils pour éviter cet écueil consiste à replacer ces configurations au sein d'une échelle temporelle. Comme l'affirme Patrick Chabal, « *au bout du compte, un test capital qui se pose pour l'analyse comparative est celui de sa capacité à rendre compte de processus dans la durée* »[50]. La prise en compte de la dimension temporelle est une condition essentielle de la comparaison. L'observation de différences apparentes ou de similitudes doit ainsi être référencée temporellement.

Les établissements d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est ont ainsi des trajectoires distinctes. L'Université de Makerere est le premier établissement ayant commencé à repenser son mode de fonctionnement (1986) et à se transformer (1991) via l'initiative de responsables académiques. Les réformes au

[49] WEST, Anne, « Comparer les systèmes éducatifs : débats et problèmes méthodologiques » in LALLEMENT, Michel et SPURK, Jan (dir.), *Stratégies de la …*, *op. cit.*, p. 200.

Kenya et en Tanzanie prennent forme après celles de Makerere. Par exemple, la réforme de la politique de partage des coûts devient un élément constitutif du secteur de l'enseignement supérieur en 1998 au Kenya et en 2004 en Tanzanie. L'Université du Burundi est dans un temps tout à fait différent, puisque même si la question de la bourse étudiante est régulièrement débattue, aucune réforme importante de la gestion économique du secteur ne s'est encore matérialisée. On assiste plutôt, à la fin des années 2000, à une tentative de restructuration plus générale du système de l'enseignement supérieur.

Outils de la comparaison

> « *Les comparatistes sont mal nommés : ils ne comparent pas autant qu'ils contrastent* »[51].

L'Ouganda, le Kenya, la Tanzanie et le Burundi présentent évidemment de nombreuses trajectoires différentes. Quelques indicateurs ont été identifiés pour souligner cette vue d'ensemble : population, superficie, date de l'Indépendance, nombre de chefs d'Etat depuis l'Indépendance, année de l'arrivée au pouvoir du président actuel, Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant, espérance de vie, population rurale, indice de fécondité et taux d'alphabétisation[52]. Ils soulignent par exemple l'instabilité politique au Burundi, le développement économique au Kenya qui s'est installé progressivement comme la plate-forme régionale, la faiblesse du système éducatif en Tanzanie post-Nyerere ou encore la singularité ougandaise puisque le président actuel dirige le pays depuis plus de vingt-cinq ans.

---

[50] CHABAL, Patrick, « La politique comparée et les études en termes d'aires culturelles » in THIRIOT, Céline, MARTY, Marianne et NADAL, Emmanuel, *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, 2004, p. 79.
[51] STRANGE, Susan, « The Future of Global Capitalism ; or Will Divergence Persist Forever ? » in CROUCH, Colin et STREECK, Wolfgang (éd.), *The Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity*, Londres, Sage, 1997, p. 183.
[52] Données issues de l'Institut statistique de l'UNESCO : http://www.uis.unesco.org.

Tableau 2 : Indicateurs généraux de comparaison

	Ouganda	Kenya	Tanzanie	Burundi
Population totale (en 2012)	35 620 977	42 749 418	47 656 367	8 749 387
Superficie totale (en km^2)	236 040	580 367	945 203	27 830
Date de l'Indépendance	9 octobre 1962	12 décembre 1963	9 décembre 1961	1er juillet 1962
Nombre de chefs d'Etat depuis l'Indépendance	10	4	4	12
Année de l'arrivée au pouvoir du président actuel	1986	2013	2005	2005
PIB par habitant (en US$)	1 345	1 710	1 512	604
Espérance de vie à la naissance en années (en 2011)	54	57	58	50
Population rurale en 2011 (en %)	84	76	73	89
Indice synthétique de fécondité par femme en 2011	6,1	4,7	5,6	4,2
Taux d'alphabétisation des adultes (en %)	73,2 (en 2010)	72,2 (en 2007)	67,8 (en 2010)	86,9 (en 2008)

Dans le cadre d'une démarche comparative, il convient de construire un cadre analytique qui puisse voyager, à même de franchir les frontières, c'est-à-dire de mobiliser des outils conceptuels qui rendent possible la comparaison en dépassant les héritages politiques ou les cadres socio-économiques propre à chaque Etat[53]. La comparaison exige donc de ramener la richesse empirique à des catégories homogènes, c'est-à-dire comparables à travers les politiques nationales[54]. La première exigence pour le comparatiste est donc de forger des cadres conceptuels qui puissent être applicables à l'ensemble des cas étudiés.

[53] PASQUIER, Romain, « Comparer les … », *art. cit.*, p. 59.
[54] STEFFEN, Monika, « La comparaison internationale comme révélateur des apprentissage institutionnels. L'exemple de la lutte contre le sida », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 397-398.

Pour construire cette mise en perspective comparative et afin de préciser les contours des réformes, trois domaines importants des restructurations des systèmes universitaires est-africains ont été identifiées : la politique de frais d'inscription (nouvelles ressources introduites, participation croissante des étudiants), l'organisation administrative (nouveaux modes de gouvernance, phénomènes de déconcentration et d'autonomisation) et la réorientation des filières et enseignements (évolution des savoirs et des missions de l'université). Ce système de repère a été construit sur un ensemble de données quantitatives et qualitatives[55].

La réflexion sur l'action publique a été engagée à de multiples niveaux[56] : au niveau micro (unité académique), local (administration centrale), national (Etat), régional (focus sur l'institution régionale qui coordonne les réformes, l'IUCEA) et international (discours et interventions des bailleurs et organisations internationales). Pour rendre l'étude viable au sein des établissements universitaires, les recherches se sont concentrées dans les départements des humanités. Ce choix a été motivé par les défis rythmant ces disciplines[57]. En effet, depuis les années 2000, les différents pays d'Afrique de l'Est ont connu de nombreuses initiatives de la part des gouvernements pour investir et promouvoir les filières scientifiques au détriment des sciences sociales. Les projets de développements nationaux comportent de nombreuses orientations, que ce soit le réajustement des inscriptions des étudiants pour changer l'équilibre en faveur des sciences, l'investissement prioritaire dans la recherche en science ou encore la réorientation des contenus des enseignements en sciences sociales pour les

[55] DE MEUR, Gisèle et RIHOUX, Benoit, « L'Analyse Quali-Quantitative Comparée. Une « troisième voie » au service de la politique comparée » in THIRIOT, Céline, MARTY, Marianne et NADAL, Emmanuel, *Penser la politique …*, *op. cit.*, p. 279-290.

[56] ALEXANDER, Jeffrey C., GIESEN, Bernhard, MUNCH, Richard et SMELSER, Neil J. (éd.), *The Micro-Macro Link*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1987.

[57] THE BRITISH ACADEMY et THE ASSOCIATION OF COMMONWEALTH UNIVERSITIES, « The Nairobi Report. Frameworks for the Africa KU Research Collaboration in the Social Sciences and Humanities », the British Academy et the Association of Commonwealth Universities, 2009 ; 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. Voir également le numéro de la *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, « Quel avenir pour les études en sciences humaines ? », 2008, n° 49.

ajuster à la demande du marché et du développement économique. Paradoxalement, sur un plan strictement quantitatif, les disciplines de sciences humaines et littéraires ne se sont jamais aussi bien portées, au point de contrarier les projets de formation des futurs cadres de l'Etat et des secteurs jugés prioritaires. Les disciplines des humanités continuent d'attirer un nombre croissant d'étudiants. En effet, ces départements et leurs administrateurs ont su tirer profit des nouvelles logiques marchandes en instaurant de nouvelles stratégies comme l'introduction de cours du soir, l'augmentation des effectifs ou l'admission d'étudiants privés.

Les recherches se fondent sur le croisement de sources écrites et orales en prenant en compte les critiques émises à l'égard du travail empirique des recherches en politique publique, notamment sur la circonscription des sources et la distanciation par rapport au discours[58]. Le premier objectif était de construire un instrument pratique qui permettait, en fonction de différents indicateurs et variables, à partir du milieu des années 1980, de mesurer certaines convergences et divergences sur des bases de données chiffrées des réformes[59] appliquées dans les universités publiques est-africaines. Comme l'affirme Patrick Hassenteufel, « *l'exigence fondamentale* [*quant au travail empirique*] *est celle de la mise en œuvre de la même grille de lecture d'analyse sur le même type de terrain en recueillant le même type de données* »[60]. Plusieurs recherches ont été effectuées afin de déterminer : la répartition du budget alloué par le gouvernement dans les différents secteurs de l'éducation ; le budget (général et pour la recherche) alloué

[58] HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 1, p. 53-73.

[59] L'objectif de la construction de ces bases de données, notamment concernant les budgets des universités, n'est pas de s'attarder sur l'exactitude des chiffres ayant pu être récoltés, par exemple dans les départements des finances des établissements, mais de travailler sur les tendances et évolutions historiques afin de pouvoir comparer les résultats entre les cas d'étude. De la même manière, un choix a dû être opéré pour effectuer les taux de change, malgré les décalages entre les bases de données disponibles. Ces calculs de taux ont été effectués entre 2010 et 2014 avec les sites Internet http://www.oanda.com/lang/fr/currency/historical-rates/ et, quand il manquait des données, avec http://fxtop.com/fr/conversion-devises-date-passee.php.

[60] HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 119.

par le gouvernement à l'université ; le budget (général et pour la recherche) alloué par les bailleurs ; le montant généré par les activités de l'université et leur répartition ; les effectifs des étudiants et ratio avec le personnel académique et administratif ; les effectifs des étudiants privés à l'université ; l'inscription des étudiants par filières ; les projets de recherche et de consultance du personnel académique ; et le recensement des universités publiques et privées dans le pays. Ces données quantitatives ont été recueillies et analysées pour esquisser l'économie politique de l'université et ainsi appréhender l'évolution du fonctionnement du budget des universités, évaluer la nature du retrait de l'Etat, mesurer les degrés d'émergence de nouveaux acteurs financiers pour questionner la notion de privatisation et identifier, par ces données économiques, les configurations de pouvoir. La plupart de ces données ont été recueillies dans des rapports administratifs et d'experts.

La comparaison n'implique pas nécessairement l'usage d'un seul et unique instrument d'investigation. Outre la comparaison nourrie à l'aide de données quantitatives, des outils qualitatifs ont également été mobilisé : l'entretien[61], l'observation, l'analyse de la littérature secondaire (presse) ou encore des recherches sur Internet permettant parfois de démultiplier la documentation primaire (rapports, prises de position, textes officiels, etc.)[62]. Pour appréhender la problématique de l'harmonisation et de la circulation des réformes universitaires, une méthodologie bibliographique des acteurs impliqués a été privilégiée. Deux axes de recherche se sont détachés : premièrement, l'identification des espaces et lieux de socialisation qui expliquent une circulation des réformes, que ce soit à travers la participation à des conférences sur les réussites et les échecs des réformes, les parcours professionnels et universitaires structurant des formes de

[61] BONGRAND, Philippe et LABORIER, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111 ; 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*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597 et DUPUY, Claire, « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 121-139.
[62] LALLEMENT, Michel et SPURK, Jan (dir.), *Stratégies de la …*, *op. cit.*, p. 14.

socialisation et d'expertise convergentes ou encore la participation à des formations communes. Et deuxièmement, l'identification des acteurs ayant piloté les modules de transformation, que ce soit les responsables universitaires (membre de l'administration centrale, d'unité académiques ou des associations estudiantines et professorales), les membres des cabinets ministériels et les acteurs-relais des organisations internationales et des bailleurs de fonds. Cette démarche répond au souci empirique de repérer les acteurs participants, plus ou moins directement, au processus d'action publique. En ce sens la démarche inductive permet de mieux identifier les acteurs décisifs, non pas en fonction de leur position institutionnelle ou de leur réputation au sein du secteur de l'enseignement supérieur mais en partant de leur implication dans le processus de construction de ces politiques. D'où l'utilisation de trois méthodes[63] : une méthode positionnelle précisant les positions de pouvoir occupées dans le secteur de l'enseignement supérieur ; une méthode réputationnelle permettant sur la base de ces entretiens de repérer quels sont les acteurs revenant régulièrement dans les discours et peuvant exercer un pouvoir et une influence sur les autres ; et une méthode relationnelle permettant de saisir certaines interactions informelles et surtout de repérer les lieux de rencontres et de socialisation.

Aussi, 136 entretiens formels (30 en Tanzanie, 39 au Kenya, 36 en Ouganda, 30 au Burundi et 2 en France) et 48 discussions informelles (5 en Tanzanie, 21 au Kenya, 7 en Ouganda et 15 au Burundi) ont été effectuées[64]. Les entretiens ont eu une durée comprise entre trente minutes et trois heures, la plupart des entretiens durant environ une heure. Les entretiens se sont généralement déroulés sur le lieu de travail des enquêtés. Quelques entretiens ont cependant eu lieux dans des cafés ou des bars-restaurants d'hôtel. Les conversations plus informelles s'inscrivaient surtout dans la perspective d'obtenir des informations précises

[63] Voir une synthèse de ces méthodologies issues de la sociologie des élites des années 1960 dans GENIEYS, William, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 24 et suivantes.
[64] Se référer à l'annexe 1 concernant la liste des entretiens effectuées.

d'une situation ou dans le cadre d'une relation intermédiaire pour accéder à un acteur préalablement identifié. La quasi-totalité des personnes interrogées a été contactée en se rendant directement sur leur lieu de travail ou en les joignant sur leur téléphone portable professionnel. Ces numéros ont été obtenus le plus souvent de manière interpersonnelle en demandant aux enquêtés de fournir des contacts d'acteurs susceptibles d'être intéressés par cette recherche.

L'objectif était de multiplier les profils des acteurs intervenant dans le processus des politiques publiques d'enseignement supérieur : étudiants, enseignants, membres du personnel administratif, responsables des associations étudiantes et enseignantes, dirigeants politiques nationaux et régionaux, bailleurs de fonds et organismes internationaux. Ces données qualitatives ont eu pour objectif de tracer les contours de l'approche séquentielle des réformes depuis le milieu des années 1980, de mettre en exergue l'ensemble du réseau d'espaces et d'acteurs engagés dans les réformes, l'impact de ces transformations sur les pratiques universitaires mais également de réfléchir sur l'ensemble des représentations et notamment du rôle et des missions de l'université dans son rapport à la société et à l'Etat. En effet, la démarche par l'entretien, conjuguée à certains textes rédigés par ces acteurs, permet d'appréhender les cadres cognitifs dominants, c'est-à-dire l'ensemble des conceptions et des représentations qu'ils peuvent partager. Les entretiens effectués ont ciblé les différentes institutions intervenant dans les réformes universitaires. Au delà des cas d'études (MUK, UoN, UDSM et UB), des attachés de coopérations dans les Ambassades de France et de l'IUCEA, basés à Kampala, plusieurs recherches ont été effectuées :

i) dans les institutions de régulation nationales : en Tanzanie, la Commission tanzanienne pour les universités ; au Kenya, le Conseil public en charge de l'inspection des universités, la Commission pour l'enseignement supérieur, la Commission des prêts pour l'enseignement supérieur et le Conseil national de la science et de la technologie ; en Ouganda, le Conseil national ougandais pour la science et la technologie et le Conseil national

pour l'enseignement supérieur ; et, au Burundi, la Commission nationale de l'enseignement supérieur ;

ii) avec les bailleurs de fonds : le Partenariat pour l'enseignement supérieur en Afrique, l'Agence norvégienne pour la coopération au développement, le Service allemand des échanges universitaires, l'agence wallonne de la Coopération universitaire au développement et la Coopération flamande ;

iii) avec les organismes partenaires comme l'Association internationale des universités, le Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation, l'Association des universités africaines, l'Agence universitaire de la francophonie et le Réseau interuniversitaire des Grands Lacs ;

iv) et les organisations internationales : l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et la Banque mondiale.

Les entretiens conduits étaient essentiellement narratifs et informatifs. Dans la pratique, des entretiens de plus en plus directifs ont été menés puisque les premiers, essentiellement exploratoires, étaient réalisés avec un guide d'entretien très large. En effet, l'objectif était de laisser parler autant que possible les enquêtés pour esquisser les grandes lignes des transformations des espaces universitaires. Les questions ont progressivement été affinées en fonction des types d'acteurs pour obtenir une grille individualisée pour certains entretiens à visée informative. Les questions précises sont donc venues progressivement, le contenu des entretiens réalisés enrichissant les suivants[65].

Dans le cadre de cette recherche des réseaux et des acteurs facilitant la circulation des politiques publiques d'enseignement supérieur, ce travail a été enrichi par la participation à trois conférences dans la région : la première organisée par l'IUCEA et le Conseil pour le business en Afrique de l'Est sur le thème « Lier les universités à l'industrie pour construire les économies basées sur la connaissance et l'intégration régionale en Afrique de l'Est » à Arusha en Tanzanie du 22 au 26 octobre 2012 ; la seconde co-organisée par l'Association

[65] Voir l'annexe 2 correspondant aux exemplaires de questionnaires utilisés.

internationale des universités et l'Université de Kenyatta sur les « Stratégies pour le renforcement de l'équité en matière d'accès et de succès dans l'enseignement supérieur » du 16 au 18 novembre 2011 à Nairobi ; et la troisième sur l'éventail des certifications et formations ISO, auxquelles participait l'Université de Nairobi, du 10 au 12 novembre 2011 à Nairobi.

Enfin, dans les quatre universités, d'importantes recherches ont été effectuées dans les bibliothèques des campus pour établir une revue de la littérature. Des documents, des rapports officiels et différents travaux académiques, principalement des mémoires de licence et de master, ont pu être rassemblés sur l'historique des réformes. Une revue de presse, dans les quotidiens proches des partis au pouvoir comme de l'opposition, a été collectée afin de repérer et historiciser les transformations des espaces universitaires mais également répertorier un corpus sur les mouvements étudiants et enseignants entre le milieu des années 1980 et le début des années 2010 (*The East African*, *Daily Nation*, *The Economic Review* et *The Weekly Review* au Kenya, *The Monitor* et *New Vision* en Ouganda, *Daily News*, *The Guardian* et *The Citizen* en Tanzanie et *Le Renouveau du Burundi* et *Iwacu* au Burundi).

Rapport aux terrains

Ce travail de recherche a été facilité par une bourse de recherche de deux ans allouée par l'IFRA, l'Institut Français de Recherche en Afrique, basé à Nairobi et qui a permis, pendant cette durée, d'effectuer ces recherches en Afrique de l'Est : trois terrains au Kenya à Nairobi (octobre 2011-janvier 2012 ; mars 2012 et septembre-octobre 2012), deux terrains en Ouganda à Kampala (avril-juin 2012 et novembre-décembre 2012), deux terrains en Tanzanie à Dar es Salaam (février-avril 2010 et avril-mai 2013) et un terrain au Burundi à Bujumbura (février-mars

2013). Les enquêtes de terrain sont donc au cœur de la démarche de recherche[66] puisque la comparaison suppose une certaine familiarité avec les cas nationaux observés. La compréhension d'un phénomène politique nécessite d'être en mesure de reconstruire les modes de pensée et de raisonnement, ce qui suppose une recherche sur le terrain, qui n'est jamais trop longue, pour « *être en mesure d'appréhender le non-dit et le non-écrit* »[67]. La compréhension des contextes et des styles nationaux implique de passer par cet apprentissage.

Cette recherche doctorale est issue d'un master de recherche de science politique sur les réformes universitaires à Dar es Salaam en 2009-2010[68]. L'intérêt heuristique portait d'abord sur l'absence d'une littérature scientifique traitant des réformes initiées à l'UDSM qui avait effectuée une mue importante dans les années 1990 par la mise en place de réformes budgétaires et managériales. Ensuite, la Tanzanie par sa trajectoire politique socialiste et son adaptation progressive à l'économie de marché est un objet remarquable de l'observation de l'évolution des politiques publiques. Enfin, l'Université de Dar es Salaam est un exemple saisissant de part sa position de leadership en Afrique de l'Est, réputation acquise par la formation de nombreux intellectuels au marxisme dans les années 1960-1970 et de fer de lance de la contestation estudiantine. L'université a d'ailleurs accueilli des étudiants de toute la région et formé de nombreux dirigeants politiques[69] au socialisme historique, ce qui constitue un héritage décisif à l'heure des réformes libérales dites de bonne gouvernance.

Concernant les résultats du mémoire, l'objectif était de se positionner contre une analyse en terme de privatisation du système de l'enseignement supérieur en

---

[66] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Le « je » méthodologique. Implication et explication dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 2000, vol. 41, n° 3, p. 417-445.
[67] HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale … », *art. cit.*, p. 117.
[68] PROVINI, Olivier, « Les réformes à l'Université de Dar es Salaam (1961-2010) et l'établissement d'un nouveau marché de l'enseignement supérieur », mémoire de master réalisé sous la direction de Marie-Emmanuelle Pommerolle, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010.
[69] Par exemple, J. M. Kikwete, actuel Président de la Tanzanie, M. Mamdani, intellectuel de renommé international ou encore Y. K. Museveni, Président de l'Ouganda, sont diplômés de l'UDSM.

Tanzanie. La démonstration principale était que l'UDSM demeurait encore très largement subventionnée par l'Etat qui restait un acteur central des transformations initiées depuis les années 1990. Plus largement, l'ambition était de montrer comment les transformations initiées à l'université reflétaient les changements en termes de politiques économiques et sociales impulsées depuis la fin des années 1980 sur l'ensemble du territoire et dans de nombreux secteurs publics. Le mémoire était limité par l'absence d'une démarche en termes d'action publique et de la dimension de l'intégration régionale, c'est-à-dire du cadre dynamique de la circulation des réformes universitaires.

La rédaction et les réflexions sur cette recherche liminaire ont permis de poursuivre en doctorat dans une démarche comparative afin de comprendre la singularité et les effets de mimétismes de la restructuration des espaces universitaires est-africains. Et notamment au sein de la structure politique de la Communauté d'Afrique de l'Est qui tend à aspirer à devenir une communauté politique intégratrice, ce qui est loin d'être anodin en terme d'harmonisation et de régionalisation des politiques publiques, de ses normes et de ses standards. Au départ, l'étude devait se restreindre aux anciens campus anglophones qui formaient l'Université d'Afrique de l'Est, à savoir Makerere, Dar es Salaam et Nairobi. Mais en prenant en compte la dimension dynamique de l'intégration régionale et notamment de ces nouveaux pays adhérents, le Burundi et le Rwanda rejoignant la Communauté d'Afrique de l'Est en juin-juillet 2007, il a été décidé d'intégrer l'étude de cas de l'Université du Burundi. Le temps de travail imparti ne permettant pas de réaliser des recherches dans les cinq pays. Les contacts établis au préalable avec de nombreux universitaires burundais, la singularité de ce système universitaire oscillant entre des modèles et espaces géographiques anglophones et francophones, la spécificité d'une unique université publique, la prégnance de la bourse étudiante pour l'ensemble des étudiants, la reconstruction du système universitaire post-conflit en plein réaménagement de son système avec l'imposition du processus de Bologne ainsi que la très faible

littérature consacrée aux transformations de l'espace universitaire ont conforté le choix d'intégrer l'Université du Burundi à cet exercice comparatif.

Annonce du plan

Ce travail est divisé en deux parties, chacune d'elle structurée par quatre chapitres. L'introduction générale de la thèse est complétée par un chapitre (chapitre 1) visant à cadrer les débats théoriques généraux du travail. C'est en effet à partir d'une revue de la littérature sur les politiques publiques en Afrique et sur les réformes de l'enseignement supérieur que la thèse sur l'indissociabilité des configurations des politiques publiques et de la sociologie historique de l'Etat s'est construite. Le chapitre vise donc à affirmer avec plus de détails cette hypothèse testée au regard des réformes universitaires en Afrique de l'Est.

Un choix éditorial a été effectué afin de débattre et de discuter au sein de chaque chapitre une approche ou un concept. L'ensemble des chapitres interroge ainsi un aspect théorique plus spécifique mis en articulation avec les résultats empiriques accumulés : la notion de référentiel (partie 1, chapitre 1), de modèle (partie 1, chapitre 2), de forum et de réseau (partie 1, chapitre 3), d'instrument d'action publique (partie 1, chapitre 4), de privatisation des espaces universitaires et des Etats (partie 2, chapitre 1), de l'ethnicisation des politiques publiques (partie 2, chapitre 2), de dépendance au sentier et de post-socialisme (partie 2, chapitre 3) et d'Etat fragile (partie 2, chapitre 4).

La construction de la comparaison dans l'exercice de l'écriture s'effectue par deux procédés. Certains chapitres se concentrent sur des études de cas (partie 1, chapitre 2 et partie 2 chapitres 2, 3 et 4), mis en comparaison notamment avec la trajectoire du modèle ougandais de l'Université de Makerere, alors que le reste de la démonstration est rédigée en discutant certaines approches (circulation des politiques publiques, instrument d'action publique, privatisation, etc.) alimentées

par des résultats empiriques comparés (partie 1, chapitres 1, 3, 4 et partie 1, chapitre 1).

La première partie de la thèse questionne la circulation des politiques publiques d'enseignement supérieur, de l'expertise construite à l'international et des réseaux régionaux facilitant leur diffusion. A travers la notion de référentiel (partie 1, chapitre 1), l'objectif est de comprendre, via le rapport de force entre les organisations internationales, comment a évolué l'expertise dominante structurant la problématique et la controverse de l'enseignement supérieur. Et surtout, comment les réformes à l'Université de Makerere ont progressivement été construites par les experts des organisations internationales et des bailleurs de fonds comme un modèle et un parangon de bonnes pratiques à exporter sur le continent. Ce résultat invite ensuite (partie 1, chapitre 2) à s'intéresser aux réformes ayant structuré l'université ougandaise entre la fin des années 1980 et les années 1990. Loin d'être simplement le résultat des prescriptions internationales, ces réformes sont lues, d'une part, au regard des dynamiques de mobilisation étudiantes et enseignantes. La pression continue exercée par l'association enseignante pour améliorer leurs conditions salariales, associée à l'échec du mouvement étudiant, expliquent en partie le processus de privatisation de l'Université de Makerere entamé à la fin des années 1980. D'autre part, les réformes sont lues au regard de la trajectoire de l'Etat ougandais et de son économie politique. Si l'influence des bailleurs de fonds dans le processus d'action publique en Ouganda est indiscutable, cette configuration ne conditionne pas pour autant de manière décisive la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques d'enseignement supérieur puisque les bailleurs de fonds et les acteurs gouvernementaux sont dans une situation de dépendance mutuelle qui équilibre, plus qu'il n'y paraît, les rapports de force. Le troisième chapitre (partie 1, chapitre 3) questionne les configurations des espaces et des acteurs favorisant la diffusion, la circulation et donc les dynamiques de convergence de politiques publiques de l'enseignement supérieur. Il est démontré que malgré

l'ouverture de réseaux d'acteurs liée à la sectorisation ouverte du politique et aux capacités financières et institutionnelles limitées des Etats, on observe paradoxalement un nombre restreint d'acteurs multipositionnés participant à la circulation des politiques publiques. Ce résultat engage ensuite (partie 1, chapitre 4) à s'intéresser aux objets qui circulent et à leurs conséquences sur les systèmes et pratiques universitaires. Ce chapitre esquisse les ressorts d'une transformation saillante peu étudiée dans les universités d'Afrique de l'Est : l'articulation entre la mise en place, par des instruments d'action publique, d'une nouvelle ingénierie dans les institutions publiques d'enseignement supérieur et son impact sur les systèmes, les pratiques et les savoirs académiques. L'hypothèse défendue est que si cette ingénierie est le résultat d'une redéfinition de l'université dans les arènes internationales et régionales, elle est renégociée, retranscrite et retraduite localement en fonction des enjeux et des acteurs.

La deuxième partie de la thèse consiste à réaffirmer la démonstration empirique et théorique que la circulation des politiques publiques engage des dynamiques de réappropriation et de domestication propres aux configurations nationales et locales. Le premier chapitre (partie 2, chapitre 1) revient sur l'hypothèse, largement développée et diffusée au sein de la littérature scientifique, d'une dynamique de privatisation des systèmes universitaires. L'enjeu est de démontrer que si les universités ougandaises et kenyanes sont en effet des établissements publics privatisés, les budgets des universités tanzaniennes et burundaises sont encore très largement subventionnés par leurs gouvernements respectifs. Ce chapitre engage une discussion et pose un regard critique sur l'ensemble de la littérature scientifique et tend à introduire les trois études de cas développées dans cette deuxième partie. Premièrement (partie 2, chapitre 2), la trajectoire de l'établissement kenyan s'apparente, à de nombreux égards, à l'Université de Makerere. Alors que la littérature grise comme scientifique avance généralement l'argument de la pression et des conditionnalités posées par les bailleurs de fonds et les organisations internationales comme matrice pour appréhender les

transformations de l'Université de Nairobi, l'objectif est d'appréhender ces réformes sous l'angle des mobilisations collectives étudiantes et enseignantes et de la trajectoire de la construction de l'Etat kenyan. Aussi, les réformes prennent racine dans l'ensemble des stratégies déployées par l'Etat pour asseoir sa légitimité et sa stabilité politique. Le chapitre suivant sur la trajectoire de l'Université de Dar es Salaam (partie 2, chapitre 3) défend l'argumentaire que l'établissement tanzanien se situe dans un espace d'entre-deux via la mise en place de réformes issues d'un agenda libéral et le maintien de forme de continuité par des pratiques et des représentations issues des politiques éducatives de la période socialiste. A travers l'hypothèse de l'indissociabilité des politiques publiques et de la trajectoire de la formation de l'Etat, il est démontré que les réformes cosmétiques de privatisation ayant structuré l'Université de Dar es Salaam sont le fruit de compromis négociés s'expliquant par la coexistence de pratiques et de représentations antagonistes. Le dernier chapitre (partie 2, chapitre 4) teste l'hypothèse défendue de l'indissociabilité du « politics » et du « policy » dans un Etat fragile et en situation de post-conflit. L'objectif est de capter la construction de l'Etat burundais par les politiques publiques et de voir comment les configurations d'action publique, même dans un Etat fragile et fortement dépendant des bailleurs et de la communauté internationale, sont indissociables de la trajectoire de la formation de l'Etat.

Enfin, la conclusion générale propose, à travers l'étude de cas des réformes universitaires en Afrique de l'Est, une discussion comparée sur la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique et esquisse des hypothèses quant à certaines singularités sectorielles. Surtout, la conclusion propose des pistes de réflexion sur l'analyse des politiques publiques sur le continent. Les enjeux pour la sociologie de l'action publique ne se situent pas au niveau de la circulation des concepts, entre le Nord et le Sud notamment, mais plutôt de démontrer, par l'analyse comparée, comment l'action publique reste déterminée

par la sociologie historique de l'Etat, permettant d'insérer ces débats, alors désafricanisés, dans la discipline de la science politique.

1. Chapitre 1. Faire des politiques publiques en Afrique : le cas des réformes de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est

> « *Le succès des politiques publiques a été tel qu'il ne semble désormais plus possible d'étudier l'Etat en ignorant ses apports et en se privant d'étudier les formes concrètes d'interventions publiques dans de multiples secteurs. Cette évolution en pente douce a pourtant eu pour effet de couper l'analyse des politiques publiques des problématiques macro-sociologiques et des réflexions théoriques et intégratrices sur l'Etat* »[70].

L'analyse des politiques publiques a connu de nombreuses évolutions et le passage d'une analyse classique des politiques publiques à une sociologie de l'action publique a permis de repenser le rôle et les interactions des différents acteurs pouvant intervenir dans le « *policy process* »[71]. Les politiques publiques sont essentiellement analysées avant les années 1990 comme l'« *action des autorités publiques* »[72], construites de manière linéaire, où différentes phases distinctes s'enchaînent mécaniquement[73]. Pour Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « *l'étude des politiques* [*n'est*] *pas autre chose que l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société* »[74]. Les politiques publiques sont alors essentiellement pensées comme étant stato-centrées puisqu'il s'agit essentiellement de saisir les évolutions des fonctions et des actions de l'Etat : « *tout se passe comme si les autorités politiques et administratives légitimes* [*occupent*] *une position monopolistique, du moins hégémonique, dans le traitement des problèmes publics sinon des enjeux collectifs au sein d'une société ou d'un secteur de la société* »[75]. Ces premières théories sur les politiques publiques sont développées à un moment où l'Etat n'est pas encore en compétition et en relation avec une multitude d'acteurs dans le processus de

---

[70] BEZES, Philippe et PIERRU, Frédéric, « Politiques publiques et sociologie de l'Etat. Sociologie de l'Etat et analyse des politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des …*, *op. cit*, p. 493-494.

[71] SABATIER Paul A. (éd.)**,** *Theories of the Policy Process*, Cambridge, Westview Press, 2007.

[72] MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 30.

[73] Par exemple, la grille de Charles O. Jones ordonne le processus de politique publique en cinq étapes : l'identification du problème (qui est alors porté à l'attention du gouvernement) ; le développement d'un programme (où le problème est défini et où sont souscrits des objectifs et des réponses possibles) ; la mise en œuvre du programme ; son évaluation et enfin sa terminaison. JONES, Charles O., *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

[74] MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques …*, *op. cit.*, p. 9.

fabrique, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. Ce postulat stato-centré illustre bien la posture initiale de ces recherches qui vise essentiellement à répondre aux soucis de l'efficacité publique puisque les premiers analystes des politiques publiques en sont en même temps les principaux praticiens[76].

Progressivement, et fortes de reconfigurations inédites, de nouveaux cadres d'interprétation apparaissent et mettent l'accent sur le caractère moins hiérarchisé et sur la perte de capacité de l'action autonome de l'Etat[77]. La réflexion théorique pour ce travail est situé au sein d'une approche en terme de sociologie de l'action publique afin de mieux souligner « *le poids accordé aux interactions d'acteurs au sein de l'analyse des politiques publiques* [*qui*] *découle de leur multiplication, de l'interpénétration des différents niveaux d'action (infranationaux, nationaux et supranationaux), de l'érosion des frontières entre public et privé, du changement des modes d'intervention étatique (libéralisation, régulation, contractualisation, délibération) et du rôle croissant des politiques procédurales et incitatives* […]. *La sociologie politique de l'action publique repose sur l'analyse contextualisée d'interactions d'acteurs multiples et enchevêtrés à plusieurs niveaux, du local à l'international* […]*, permettant de penser les transformations des Etats contemporains* »[78]. L'objectif théorique est de construire une analyse contextualisée des interactions entre les acteurs, situés au sein de différents espaces, pour souligner les jeux de pouvoir s'agençant à différents niveaux. Cette approche considère l'action publique comme une construction collective structurée par des acteurs en constantes interactions. La gestion des problèmes doit être appréhendée non plus au sein de la sphère

[75] THOENIG, Jean-Claude, « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 1998, vol. 5, n° 2, p. 298.
[76] HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 (2ème édition), p. 20.
[77] *Ibid.*, p. 289.
[78] *Ibid.*, p. 25.

étatique, mais au sein de la société dans son ensemble : l'action publique participe ainsi à la construction de l'ordre social et politique[79].

L'enjeu primordial de cette première partie est de repositionner théoriquement l'articulation de l'Etat au sein du processus de politique publique. A travers le cadre théorique de l'action publique en Afrique et de l'étude plus singulière de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est, nous verrons que l'articulation de l'Etat est central pour penser la comparaison en action publique et ainsi mieux appréhender l'influence de la nature, de la trajectoire et des modalités de l'Etat. Ou, pour reformuler, comment la théorie de l'Etat est une grille de lecture heuristique pour comprendre le processus différenciée de l'action publique et, inversement, comment l'analyse des politiques publiques est un bon miroir pour appréhender l'Etat. Il semble essentiel de saisir dans quelle mesure l'action publique est à la fois façonnée par les logiques politiques (« politics makes policy ») et comment elle permet de les révéler (« policy makes politics »).

1.1. Cadre théorique de l'action publique en Afrique

L'analyse des politiques publiques s'est développée dès les années 1950[80] et constitue depuis un domaine de recherche avec ses méthodes, ses outils, ses courants et ses débats, dont une nouvelle présentation exhaustive ne semble pas nécessaire[81]. Il a été décidé de présenter les outils théoriques et leurs

[79] L'expression « politique publique » restera utilisée pour des raisons pratiques mais c'est bien l'approche en terme d'« action publique » qui est au cœur de l'argumentaire.

[80] Harold Lasswell, qui a élaboré la première version du modèle séquentiel, est considéré comme le père fondateur des *policy sciences*. LASSWELL, Harold, *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.

[81] Voir par exemple BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des …*, *op. cit.* ; BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015 ; COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998 ; DURAN, Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999 ; GAUDIN, Jean-Pierre, *L'action publique. Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004 ; HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique …*, *op. cit.* ; HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy, « Essoufflement ou second souffle … », *art. cit.* ; HILL, Michael et HUPE, Peter, *Implementing Public Policy*, Londres, Sage, 2009 (2002) ; HOWLETT, Michael, RAMESH, M. et PERL,

développements au fur et à mesure de leur utilisation au sein de l'argumentaire afin d'éviter l'effet catalogue que peut parfois revêtir l'exercice. Notons simplement sur les outils de l'analyse des politiques publiques qu'il faut souligner leur caractère profondément pluridisciplinaire : science politique, sociologie, économie, histoire, droit, anthropologie, géographie… Comme le souligne Patrick Hassenteufel, « *les politiques publiques peuvent être considérées comme un véritable objet carrefour des sciences sociales, tant elles se prêtent à la combinaison de méthodes et d'outils théoriques issus d'un vaste panel d'approches et de disciplines* »[82].

1.1.1. Politique publique et action publique : repenser le rôle de l'Etat

Il y a schématiquement deux manières de faire des politiques publiques. Une méthode classique où les autorités publiques agissent rationnellement à partir d'objectifs et de moyens définis a priori, qui sont développés et s'adressent à des publics réceptifs (« *modèle synoptique* »[83]). Et une conception, on parle d'ailleurs plutôt d'action politique, où les autorités ne possèdent plus le monopole du processus des politiques publiques mais doivent, au contraire, composer avec une multiplicité d'acteurs qui interagissent dans les étapes de fabrique, de gestion et d'évaluation. L'idée est que les acteurs identifiés s'influencent mutuellement et s'ajustent les uns aux autres dans un processus de décision complexe (« *modèle*

Anthony, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press, 2003 ; KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston/Toronto, Little/Brown, 1984 ; KUBLER, Daniel et DE MAILLARD, Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Gémenos, Presses universitaires de Grenoble, 2009 ; LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007 ; LE GALES Patrick et THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003 ; MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques …*, *op. cit.* ; MORAN, Michael, REIN, Martin et GOODIN, Robert E. (éd.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006 ; MULLER, Pierre et SUREL, Yves, « Les approches cognitives des politiques publiques : présentation », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 2, n° 50, p. 187-188 ; MULLER, Pierre et SUREL, Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998 ; PAYRE, Renaud et POLLET, Gilles, *Socio-histoire …*, *op. cit.* ; SABATIER Paul A. (éd.), *Theories of the …*, *op. cit.* et THOENIG, Jean-Claude, « Politiques publiques … », *art. cit.*

[82] HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique …*, *op. cit.*, p. 6.

[83] MASSARDIER, Gilles, *Politiques et …*, *op. cit.*, p. 8.

des ajustement mutuels »[84]). Cette seconde approche se concentre essentiellement sur l'entrée des publics dans l'arène des politiques publiques et sur leurs interactions avec l'Etat, qui doit s'acclimater à ces configurations. Le registre d'action publique implique l'hétérogénéité de chaque acteur intervenant, leur diversité, la versatilité des alliances, le changement des perceptions et des conceptions des enjeux, des problèmes et de leurs issues. Le tout dans des phénomènes concomitants de déterritorialisation et d'internationalisation des politiques publiques. L'Etat est donc « *toujours là, mais autrement* »[85].

Aussi, toute action publique n'incarne pas nécessairement une politique ou ne s'insère dans un programme d'action[86]. Ces phénomènes sont accentués par des dynamiques de fragmentation de l'autorité politique en une multiplicité d'entités décisionnelles autonomes[87]. Comme le souligne Maurice Engueleguele, « *partant de l'observation que le niveau national* [*se*] *trouve aujourd'hui dépassé* […] *par le haut et par le bas sans pour autant être invalidé, les tenants de l'analyse de l'action publique font le constat de l'existence de régimes d'action publique caractérisés par une régulation multi-niveaux* »[88]. Le système politique[89] se matérialise par un double processus qui donne de l'action publique une image floue et incertaine. Premièrement, l'Etat n'est plus la seule figure qui compose l'espace public du fait des processus de globalisation économique, de phénomène de régionalisation, du poids des agences internationales ou même des dynamiques de décentralisation qui augmentent les interdépendances entre les acteurs politiques[90]. Deuxièmement, ces transformations de l'action publique

---

[84] *Ibid*.
[85] *Ibid*., p. 9.
[86] DURAN, Patrice, *Penser l'action …*, *op. cit.*, p. 32.
[87] On parlera alors de polycentrisme ou de polyarchie institutionnelle. Voir notamment DURAN, Patrice et THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique,* 1996, vol. 4, n° 46, p. 580-623.
[88] ENGUELEGUELE, Maurice, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, 2008, vol. 27, n° 1, p. 16.
[89] On peut définir le système politique comme l'« *ensemble des institutions et des mécanismes à travers lesquels s'élaborent des choix publics, se prennent des décisions et s'opérationnalisent des actions qui en découlent* ». DURAN, Patrice, *Penser l'action …*, *op. cit.*, p. 11.
[90] COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno (dir.), *Les métamorphoses …*, *op. cit.*, p. 41.

s'accompagnent d'une intrusion significative des acteurs privés dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce qui remet en question l'articulation public/privé, Etat/société et jusqu'à la définition et la nature de l'Etat lui-même, qui s'est transformé en se différenciant tant en structures, en processus qu'en modes d'action[91].

Alors que la littérature sur la sociologie de l'action publique a délaissée l'Etat, le passage des politiques publiques à l'action publique a pourtant pour principal enjeu de (re)situer l'Etat dans le « policy process ». Comme le rappelle Jean-Claude Thoenig, « *la recherche sur les politiques publiques peut être définie comme un domaine où se renouvelle une théorie de l'action grâce aux emprunts de la sociologie, mais dans lequel il importe en même temps de dépasser la théorie de l'action au profit d'une théorie du politique* »[92]. Quelle place accordée à l'Etat alors qu'on observe des dynamiques endogènes et exogènes, des acteurs multi-positionnés et une dilution de l'espace de décision ? Comment penser l'Etat dans une sociologie de l'action publique ? C'est l'enjeu fondamental puisque le processus de politique publique peut varier sensiblement avec le niveau d'institutionnalisation de l'Etat. D'autant plus que cette proposition visant à repenser l'articulation de l'Etat avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus de politique publique est une approche heuristique afin de penser les phénomènes de (non)changement en action publique.

1.1.2. L'action publique comparée pour penser le (non)changement

Une des difficultés majeures de l'analyse de l'action publique, mais qui explique une grande partie de son intérêt, réside dans la prise en compte de l'échelle temporelle de l'étude. En effet, c'est en partant de cette variable que dépend essentiellement l'analyse du changement, comme le soulignent Joseph Fontaine

[91] DURAN, Patrice, *Penser l'action …*, *op. cit.*, p. 11-12.
[92] THOENIG, Jean-Claude, « Politiques publiques … », *art. cit.*, p. 310.

et Patrick Hassenteufel : « *le changement s'appréhende-t-il à l'échelle de quelques mois, d'une année, de cinq ans, de dix ans, de vingt-cinq ans… ?* […]. *Ce constat nous conduit à plaider pour la prise en compte d'un temps plus long dans l'analyse des politiques publiques, le recul historique apparaissant nécessaire non seulement à l'appréhension du changement mais aussi à une spécification de celui-ci* »[93].

Cet enjeu de la temporalité, sur le plus ou moins long terme, encadre la problématique du changement et, corolairement, de l'absence de changement. Les politiques publiques, qui cristallisent un ensemble de croyances, d'enjeux politiques, d'ajustements bureaucratiques et de gouvernance, sont en effet des objets sociaux en forte mutation. Comme l'écrivent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « *toute politique publique recouvre une théorie du changement social* »[94]. Que ce soit les travaux classiques présentant les politiques dans une logique séquentielle[95], les analyses sur l'agenda politique[96], les études de John Kingdom conceptualisant l'ouverture de fenêtre politique[97], ou encore les apports des auteurs du courant des analyses cognitives de l'action publique comme Peter A. Hall[98], Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith[99] ou Pierre Muller[100],

---

[93] FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick, « Introduction. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et « refroidissement » théorique » in FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 11.

[94] MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques ...*, *op. cit.*, p. 140.

[95] JONES, Charles O., *An introduction to …*, *op. cit.* et THOENIG, Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques » in LECA, Jean et GRAWITZ, Madeleine (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 1-60.

[96] Voir par exemple la synthèse de MAJONE, Giandomenico, « Agenda Setting » in MORAN, Michael, REIN, Martin et GOODIN, Robert E. (éd.), *The Oxford Handbook …*, *op. cit.*, p. 228-250.

[97] KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives …*, *op. cit.*, 1984. Cette notion peut être définie comme une occasion favorable et propice à une action et à un changement. Selon John Kingdon, certains acteurs profitent d'une conjoncture singulière pour se (re)positionner au sein d'un secteur d'action publique. En l'espèce, on peut considérer que la crise économique des années 1980-1990 a été une fenêtre d'opportunité politique pour réformer structurellement, institutionnellement et budgétairement les universités publiques d'Afrique de l'Est. Pour appréhender cette configuration, il faut à la fois comprendre l'ampleur de la crise, les solutions envisagées et surtout les acteurs et leurs interactions étant intervenus et ayant profité de cette occasion pour imposer leur sens et repenser le modèle universitaire hérité des Indépendances.

[98] HALL, Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : the Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

[99] SABATIER, Paul A. et JENKINS-SMITH, Hank C., *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

l'ensemble de ces réflexions a au cœur de ses développements cette thématique du changement.

Le principal apport de l'analyse du changement en utilisant les concepts et outils de la sociologie de l'action publique est d'adopter une posture de mise à distance de la rhétorique invoquée par les acteurs. Les termes ne manquent pas dans les discours politiques pour exprimer le changement dans l'action publique, comme « réforme », « rupture », « transformation », « mutation » ou encore « innovation ». Ces slogans rythment les discours politiques comme des symboles légitimant les actions des acteurs et leurs positions au sein de l'espace social, puisque c'est bien cette rhétorique du changement qui témoigne le mieux de la capacité d'action des acteurs[101].

La problématique du changement nécessite d'adopter une approche attentive aux processus de mise en œuvre de l'action publique pour se situer au-delà des discours politiques fonctionnant souvent dans une dimension performative : « *dire le changement pour le faire exister en quelque sorte* »[102]. Ce qui engendre des implications méthodologiques décisives pour mettre en évidence les nombreux décalages entre les processus de décision et de mise en œuvre, mais également pour repérer la forte autonomie des acteurs engagés[103]. Les analyses qui se sont intéressées à cette thématique du changement ont effectué une forte mise à distance rhétorique et symbolique et ont largement mis l'accent sur les limites et les obstacles au changement. En témoigne le succès de la notion de sentier de dépendance insistant sur les configurations expliquant pourquoi les éléments d'une politique changent peu, voire pas du tout.

---

[100] 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.
[101] HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique …*, *op. cit.*, p. 243.
[102] FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick, « Introduction. Quelle sociologie … », *op. cit.*, p. 16.
[103] *Ibid.*, p. 14.

L'approche en terme de sentier de dépendance (« path dependence ») s'inscrit dans la lignée des travaux néo-institutionnalistes des années 1980. Elle propose une analyse dynamique des phénomènes politiques et s'appuie sur l'idée que les configurations institutionnelles caractéristiques de l'espace politique évoluent de façon marginale et selon un sentier tout tracé. Cette perspective s'oppose aux théories fondées sur le choix rationnel et le « public choice » qui tendent à chercher la meilleure solution (« one best way ») sans tenir compte du contexte institutionnel. Selon Paul Pierson[104], l'importance des mécanismes institutionnels dans les régimes contemporains rend probable des effets de résistance et de sédimentation dans la vie politique. Appliquant cette notion à l'étude des réformes des Etats entreprises aux Etats-Unis et au Royaume-Uni dans les années 1980, Paul Pierson montre que les changements furent en définitif beaucoup moins importants que ceux qui avaient été annoncés par Ronald Reagan et Margaret Thatcher[105]. Les principaux éléments explicatifs utilisés par Paul Pierson sont la complexité des schémas institutionnels propres aux politiques sociales, le caractère mécanique des dispositifs de protection sociale mais également la mobilisation des ayants droits, soucieux de ne pas perdre leurs acquis et de défendre une certaine conception de la solidarité[106]. Cette approche, insistant sur une sociologie des pratiques, souligne l'importance des origines dans le développement de l'action publique tout en soulignant la permanence des structures, des arrangements institutionnels et de l'action collective.

---

[104] PIERSON, Paul, « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, n° 4, p. 595-628 et PIERSON, Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 251-267.

[105] PIERSON, Paul, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

[106] Voir également BONOLI, Giuliano et PALIER, Bruno, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 3, p. 399-420 ; PALIER, Bruno, *La réforme des retraites*, Paris, Presses universitaires de France, 2003 ; PALIER, Bruno, « Ambiguous Agreement, Cumulative Change : French Social Policy in the 1990s » in STREECK, Wolfgang et THELEN, Kathleen Ann (éd.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 127-144 ; MAHONEY, James, « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, 2000, vol. 29, n° 4, p. 507-548 et DOBRY, Michel, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 4-5, p. 585-614.

Si d'un point de vue théorique, les analyses se sont surtout concentrées sur les limites, les obstacles au changement et les phénomènes d'inertie, d'un point de vue empirique, le changement semble très largement abordé, par exemple dans les travaux français sur la question de référentiel[107], de traduction[108] ou d'instruments[109]. Un ensemble d'outils théoriques servent ainsi à penser le changement et ses résistances. En prenant appui sur ces travaux, de nombreuses recherches tentent de dépasser l'opposition entre changements radicaux et non-changements[110] en intégrant l'idée de dimensions fluctuantes, de « *rythmes variables et de sens différents* » [111] dans le processus d'action publique.

Surtout, cette problématique de l'analyse du changement est davantage perceptible et opérante à travers un travail comparatif. Au cours des dernières années, les exercices de comparaison dans l'analyse des politiques publiques ont pris de plus en plus d'importance[112]. En effet, les politiques publiques d'un pays ont souvent des effets, plus ou moins directs, sur des expériences et des configurations étrangères. Ces phénomènes d'interdépendance, qui ne sont pas

---

[107] MULLER, Pierre, « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n° 2, p. 275-297 et 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.

[108] LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 325-338.

[109] Voir une synthèse dans LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 1, p. 5-22 et HALPERN, Charlotte et LE GALES, Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 1, p. 51-78.

[110] Voir sur cette thématique d'un changement graduel, STREECK, Wolfgang et THELEN, Kathleen (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; HACKER, Jacob S., « Privatizing Risk without Privatizing State : the Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States », *American Political Science Review*, 2004, vol. 98, n° 2, p. 243-260 et CASHORE, Benjamin et HOWLETT, Michael, « Punctuating which Equilibrium ? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Nothwest Forestry », *American Journal of Political Science*, 2007, vol. 51, n° 3, p. 532-551.

[111] PALIER, Bruno et SUREL, Yves, « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » in PALIER, Bruno, SUREL, Yves *et al.*, *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 39.

[112] HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale … », *art. cit.* ; NEGRIER, Emmanuel, « L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol. 12, n° 4, p. 503-524 et SMITH, Andy, « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 1, 2000, p. 7-19.

nouveaux, favorisent les circulations de l'action publique. Les références aux autres expériences nationales occupent une place de plus en plus importante, notamment autour de l'idée du « *comment font les autres ?* »[113]. L'engouement pour l'approche comparative s'est accompagné de déplacements, tant dans les questionnements que dans les problématisations. A la fin des années 1970, on observe un tournant dans le travail comparatif des politiques publiques correspondant à plusieurs changements de focale. On ne questionne plus les résultats des politiques publiques mais les processus de production dans la mesure où la démarche qualitative est de plus en plus sollicitée[114].

Pour ce travail, on propose ainsi de partir d'une comparaison contextuelle, c'est-à-dire de la configuration actuelle des systèmes universitaires est-africains pour entreprendre, par la suite, une historiographie précise des différentes transformations introduites afin de s'intéresser aux processus de (non)changement ayant aboutit (ou non) aux évolutions les plus remarquables dans nos cas d'étude, à savoir les réformes liées à l'économie politique des universités, les transformations en terme de gouvernance bureaucratique et les problématiques liées aux savoirs et aux curricula. Ecrire la comparaison permet dans cette thèse, notamment par rapport aux travaux précédents sur l'action publique en Afrique, de repenser cette thématique du changement puisque les analyses qui ont été réalisées jusqu'à présent sont surtout des réflexions infranationales. Ce *« détour comparatif »*[115] permet de porter un regard critique sur les différentes réalités nationales en questionnant les éléments qui peuvent paraître évidents d'un point de vue strictement interne, par exemple l'introduction de la politique de partage des coûts. Surtout, cette approche est décisive afin d'appréhender la circulation de l'action publique.

[113] HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison … », *art. cit.*, p. 122.
[114] *Ibid.*, p. 116-117.
[115] *Ibid.*, p. 113-114.

1.1.3. La sociologie de la circulation des politiques publiques

L'étude des transferts, qu'ils soient normatifs, institutionnels ou même politiques[116], connaît depuis quelques années un véritable succès[117]. Ces recherches trouvent leurs origines en sociologie et politique publique, mais ont aussi été employées dans d'autres disciplines comme l'histoire, l'économie, la science de l'éducation ou le droit, avant de se développer récemment au sein des études européennes et des relations internationales[118]. Différents mécanismes que l'on nomme « apprentissage », « compétition », ou encore « coercition » façonnent ces diffusions de politiques publiques[119]. La dynamique des transferts, encadrée dans la littérature par de nombreux concepts[120], est souvent comprise à travers deux phénomènes : d'une part, l'émulation qui résulte de la concurrence entre les Etats produite par la mondialisation et, d'autre part, les dynamiques d'harmonisation dans le cadre de processus d'intégration régionale[121] et/ou de développement de régimes internationaux[122]. Depuis le milieu des années 1990, les travaux des « *policy transfer studies* » s'intéressent à la dimension exogène de la fabrique de l'action publique[123]. Cette littérature, qui regroupe la sociologie de la diffusion, l'institutionnalisme sociologique, la sociologie critique, les études sur

---

[116] SMITH, Andy, « Transferts institutionnels et politiques de concurrence. Les cas communautaire, français et britannique », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 3, n° 3, p. 415-440.

[117] DARBON, Dominique, « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques : Les nouveaux villages Potemkine de la modernité ?» in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des modèles. Simulation, dépolitisation, appropriation*, Paris, Karthala, 2009, p. 245-283 et VAUCHEZ, Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013, vol. 2, n° 59, p. 9-16.

[118] « Transferts politiques et diffusion des normes : un dialogue interdisciplinaire », journée d'étude du Centre d'études et de recherches internationales-Sciences Po, 29 mai 2013, Paris.

[119] MAGGETTI, Martino, « Le problème de l'interdépendance dans la comparaison des politiques publiques infranationales : une méta-analyse des mécanismes de diffusion », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 103-105.

[120] Voir notamment les concepts dans la littérature anglo-saxonne comme « policy adoption », « policy implementation », « policy learning », « policy borrowing », « policy lending », « policy transfer », « policy diffusion » et « policy convergence ». Un tableau de synthèse est retranscrit en annexe 3 issu de JOKOBI, Anja P., « Facilitating Transfer. International Organisations as Central Nodes for Policy Diffusion » in STEINER-KHAMSI, Gita et WALDOW, Florian (éd.), *World Yearbook …*, *op. cit.*, p. 394.

[121] RADAELLI, Claudio M., « Policy Transfer in the European Union : Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », communication pour l'ECSA (European Community Studies Association), cinquième conférence internationale, Seattle, 1997.

[122] 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.

[123] *Ibid*.

l'européanisation ou encore les travaux sur l'apprentissage[124], a surtout mis en évidence la place de plus en plus importante d'acteurs non-étatiques dans les processus d'action publique en facilitant l'import-export de solutions publiques. Ces acteurs peuvent être des structures supranationales, des organisations internationales, des ONG, des « think tanks », des groupes d'expertises, des lobbies, des parties politiques, des associations professionnelles ou des groupes associatifs[125]. Les processus de transferts mettent en scène des configurations d'acteurs, à ressources inégales et objectifs différenciés, qui sont structurées autour de différents niveaux de gouvernement.

Cette sociologie de la circulation des politiques publiques a été fortement influencée par les travaux de David Dolowitz et David Marsh[126] qui ont posé les bases de la théorie des transferts institutionnels. L'intérêt de leur approche est d'avoir fourni un cadre analytique permettant d'engager une réflexion entre les niveaux macro, méso et micro, c'est-à-dire entre les différentes échelles de gouvernement (« multi-level governance ») et de sens[127]. Le constat de la théorie des transferts institutionnels est que, d'une manière générale, nombre de réformes entreprises ces dernières années présentent d'importantes similarités où les caractéristiques communes sont le plus souvent assumées par les acteurs[128]. On note une influence, plus ou moins directe, des politiques publiques conduites dans des contextes spatiaux et/ou temporels différents[129]. C'est au travers de cette sociologie que l'on peut commencer à se questionner simplement : quels sont les acteurs centraux et périphériques de ce processus ?

---

[124] DUMOULIN, Laurence et SAURUGGER, Sabine, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 2010, n° 48, p. 9-24.
[125] DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation … », *art. cit.*, p. 157-158.
[126] DOLOWITZ, David et MARSH David, « Who Learns What from Whom ? A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 1996, n° 44, p. 343-357 et DOLOWITZ, David et MARSH David, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-24.
[127] SMITH, Andy, « Transferts institutionnels … », *art. cit.*, p. 417.
[128] MENY, Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme …*, *op. cit.* et SMITH, Andy, « Transferts institutionnels … », *art. cit.*
[129] SAURUGGER, Sabine et SUREL, Yves, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n° 2, p. 191.

Quels sont les objets du transfert ? Quels sont les contenus qui ont effectivement été transférés (contenu institutionnel mais également des facteurs relevant du cadre législatif comme des pratiques) ? Quels sont les secteurs engagés par ce transfert ? Quels sont les moyens utilisés pour garantir ce transfert ? Et quels sont les objets qui résistent au transfert[130] ?

Penser en terme de transfert de politiques publiques, c'est s'intéresser à la circulation des contenus de politique publique comme aux instruments organisationnels de mise en œuvre d'une politique. Il s'agit de démontrer que les agendas des organisations internationales et des bailleurs sont a priori porteurs de reconfigurations de sens, de narrations, de programmes et d'instruments de politiques publiques mais qu'ils se superposent à des dynamiques et des jeux de pouvoir nationalement et localement situés. Autrement dit, les transferts de solution d'actions publiques sont synonymes de transaction, de négociations et d'ajustements à géométrie variables, a fortiori sur le continent africain où viennent se superposer plusieurs normes importées[131].

La démarche sociologique des configurations transnationales invite à démontrer que la fabrique de l'action publique n'est pas faite que de convergence, de mimétisme et de transferts[132]. Dans la plupart des cas, le système importateur possède des formes d'autonomie et de marge de liberté puisque le transfert d'éléments exogènes s'insère dans le cadre d'une négociation. Le récipiendaire peut, par exemple, obtenir des avantages en échange de son adhésion aux prescriptions émises par l'exportateur. On observe toujours des aménagements dans le modèle transplanté puisque « [*le récipiendaire*] *attend des conséquences*

[130] BENNETT, Colin J. « What is Policy Convergence and What Causes It ? », *British Journal of Political Science*, 1991, vol. 21, n° 2, p. 215-233 et NAY, Olivier, « How Do Policy Ideas Spread Among International Administrations ? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS », *Journal of Public Policy*, 2012, vol. 32, n° 1, p. 53-76.
[131] DARBON, Dominique, « Peut-on relire … », *op. cit.*, p. 194-195.
[132] JAMES, Oliver et LODGE, Martin, « The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for Public Policy Research », *Political Studies Review*, 2003, vol. 1, p. 179-193.

positives de la greffe »[133]. Même dans le cadre d'une dépendance accrue en termes financier et technique vis-à-vis de l'extérieur, caractéristique des Etats en Afrique, la circulation des politiques publiques demeure un processus dynamique de coproduction où les communautés de politiques publiques se déclinent socialement et territorialement[134]. L'intégration et l'adaptation des transferts est donc le produit de logiques institutionnelles de diffusion d'idées et le résultat des interactions entre les acteurs s'appropriant ces idées. La notion de réception des transferts des politiques publiques est donc conditionnée par des exercices d'importation, de problématisation et de traduction[135].

Un des problèmes majeurs de la comparaison entre politiques publiques est le fait que les phénomènes à comparer, au lieu de consister en unités analytiques autonomes les unes des autres, sont au contraire susceptibles de s'influencer mutuellement[136]. L'étude comparative de l'action publique doit donc tenir compte de la possibilité d'une prise de décision interdépendante. Dans le cas d'étude sur les réformes universitaires en Afrique de l'Est, il est intéressant de voir comment se sont construites les dynamiques d'influence des expériences entre les campus. Les personnels administratifs des universités est-africaines, qui devaient faire face à la massification de l'enseignement supérieur, sans un budget adapté, ont effectué différents voyages pour apprendre d'expériences étrangères, sur comme en dehors du continent. Ces nouvelles formes de collaborations reposent le plus souvent sur des affinités entre des individus, professeurs comme administratifs, facilitant les contacts et les échanges. On est alors très loin de la mise en place uniforme d'un modèle imposé par des institutions et des organisations extérieures. L'espace universitaire est-africain est plutôt négocié, bricolé et

[133] DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation … », *art. cit.*, p. 156.
[134] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la nature et nature de l'Etat. (Re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2013, p. 84.
[135] CLAVIER, Carole, « Les causes locales de la convergence. La réception des transferts transnationaux en santé publique », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 3, n° 3, p. 395-413.
[136] MAGGETTI, Martino, « Le problème de l'interdépendance … », *art. cit.*, p. 100.

agencé par une multitude de modèles, de transferts, de pratiques et de rapports de force entre des acteurs.

1.1.4. Questionner l'action publique en contexte africain[137]

> « *Les politiques publiques sont toujours situées historiquement dans des sociétés données, organisées par des rapports sociaux, des formes de capitalisme ou de socialisme, des pratiques politiques qui varient dans le temps et dans l'espace. Cela n'empêche pas de tester des modèles d'analyse transversaux, mais à condition de prendre en compte les contextes historiques dans lesquels ils s'insèrent* »[138].

Les chercheurs travaillant sur des secteurs d'action publique en Afrique ont été peu impliqués dans les débats théoriques, empiriques et méthodologiques structurant la sous-discipline des politiques publiques[139]. Pourtant l'analyse des politiques publiques connaît, depuis les années 1990, un essor sur le continent africain. Les études empiriques sectorielles (éducation, santé, foncier, environnement, gestion des ressources, urbanisme, etc.), effectuées par des universitaires, des chercheurs comme des experts, se répandent[140]. La

---

[137] Une partie de cette section est issue de réflexions et de papiers rédigés avec Clothilde Hugon dans le cadre de plusieurs sessions de travail : une journée d'étude « Penser l'action publique en contexte africain » (13 mai 2014, LAM/Sciences Po Bordeaux, Bordeaux), une journée de travail en vue de la préparation de la section thématique « Penser l'action publique en contexte africain » pour le treizième Congrès national de l'Association française de science politique et d'une proposition de dossier thématique pour la revue « Gouvernement et action publique » (12 mai 2015, LAM/Sciences Po Bordeaux, Bordeaux), un séminaire de recherche de LAM « « Penser l'action publique » en contexte africain. Quelques réflexions théoriques. Introduction pour la proposition de coordination d'un numéro thématique de la revue Gouvernement et action publique » (21 mai 2015, LAM/Sciences Po Bordeaux, Bordeaux) et la section thématique « Penser l'action publique en contexte africain » du treizième Congrès national de l'Association française de science politique (23-24 juin 2015, Association française de science politique, Aix-en-Provence).

[138] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Sociologie de ...*, *op. cit.*, p. 8.

[139] DARBON, Dominique, « Peut-on relire …, *op. cit.*, p. 175.

[140] Voir par exemple les thèses de BONVALET, Perrine, « De l'urgence politique à la gestion de l'action publique : construire et institutionnaliser l'accès aux traitements du VIH/sida au Bénin », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2014 ; DEMANGE, Elise, « La controverse « Abstain, Be Faithful, Use a Condom ». Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2010 ; LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2008 ; MERINO, Mathieu, *Déchets et pouvoirs dans les villes africaines. L'action*

multiplication de ces travaux d'analyse permet de déterminer plusieurs points de rencontre validant des résultats accumulés par la sous-discipline mais également des formes d'altérité dans l'analyse des politiques publiques en Afrique. En quoi l'étude de cas sectorielle sur le continent nourrit-elle le contexte théorique général de l'action publique ? Et comment ces recherches peuvent-elles permettre de repenser ce corpus théorique généraliste ?

1.1.4.1. Revue de la littérature de l'action publique en Afrique

> « *Faire voyager les concepts de l'action publique en Afriques, c'est multiplier les allers-retours et interroger aussi bien les terrains du [Sud] que les hypothèses théoriques* » construites au Nord[141].

L'étude des politiques publiques en contextes africains a essentiellement adopté une approche en terme de sociologie d'action publique pour souligner la construction partagée entre un ensemble d'acteurs, étatiques et non-étatiques, de réponses à des problèmes au sein d'une société[142]. Cette perspective est d'autant plus heuristique dans les contextes du Sud où le système d'aide internationale génère une multiplication d'acteurs liée aux projets de développement. On observe alors « *une action publique éclatée* »[143], c'est-à-dire marquée par une multitude d'acteurs, de programmes et de projets a priori peu régulés par des Etats aux faibles capacités[144]. Ces analyses multi-acteurs et multi-niveaux de l'action publique permettent de considérer la marge de manœuvre de l'Etat vis-à-vis des autres acteurs, notamment internationaux, du fait de sa

---

publique de gestion des déchets à Nairobi de 1964 à 2002, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2010 (ouvrage issu de sa thèse) ; NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la nature … », *op. cit.* et SORIAT, Clément, « Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps », thèse de science politique, Université Lille 2, 2014. Se référer également aux thèses à venir de HUGON, Clothilde, « Réforme de l'éducation arabo-islamique au Sénégal », thèse de science politique, Sciences Po Bordeaux/Université de Bordeaux et SCHLIMMER, Sina, « Construire l'Etat par le contrôle du foncier. La négociation des transactions foncières en Tanzanie », thèse de science politique, Sciences Po Bordeaux/Université de Bordeaux.

[141] DARBON, Dominique, « Peut-on relire … », *op. cit.*, p. 178.

[142] THOENIG, Jean-Claude, « Politiques publiques … », *art. cit*.

[143] LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable … », *art. cit.*, p. 334.

« *liberté sous contrainte* »[145]. Cela ne signifie pas pour autant une absence de prise en charge collective d'un problème, ni absence ou retrait de l'Etat[146], mais bien que cette action publique est structurée par des espaces de négociation et de compromis entre une multitude d'acteurs[147]. Aussi, les contextes africains d'action publique se configurent par « *un entrelacement d'actions multiples, complémentaires et contradictoires – et négociées* »[148].

L'ensemble des études, ayant une visée plus généraliste, se regroupe en différents corpus, parfois transversaux. En effet, la très grande majorité de la littérature se retrouve sur la focale, explicite ou implicite, de la matrice de l'Etat. Que ce soit la problématique de la réforme de l'Etat, notamment à travers des approches sectorielles, de sa privatisation, d'une perspective plus anthropologique de son appareil ou même du champs sur la pluralisation des normes, l'ensemble de ces recherches questionne la catégorie Etat. Ce constat s'explique par les débats prolifiques qui rythment la discipline des études africaines en France, et plus généralement de l'héritage disciplinaire de la science politique, autour de la construction et de la généalogie sociohistorique de l'Etat. Pour autant, et le paradoxe mérite d'être travaillé et questionné, très peu de travaux effectuent l'articulation théorique entre la sociologie de l'action publique et la sociologie historique de l'Etat.

Premièrement, la littérature sur la réforme de l'Etat en Afrique s'est construite, depuis les années 1980, à travers les différentes phases qui ont rythmé les transformations de son appareil : les périodes de l'ajustement, de démocratisation et de renforcement de capacité de l'Etat. La première correspond aux débats de la fin des années 1980-début des années 1990 sur les

---

[144] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la nature … », *op. cit.*, p. 91.
[145] ENGUELEGUELE, Maurice, « Quelques apports de … », *art. cit.*, p. 13.
[146] HIBOU, Béatrice, « De la privatisation … », *op. cit.*, p. 12.
[147] DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.* et EBOKO, Fred, « Politique publique et Sida en Afrique », *Cahiers d'Etudes africaines*, 2005, vol. 2, n° 178, p. 351-387.
[148] MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action …*, *op. cit.*, p. 89.

réformes d'ajustement structurel[149]. Les chercheurs ont alors questionné les transformations introduites par les programmes d'ajustement des années 1980, dont les réformes de la fonction publique et des administrations ont souvent été une composante importante[150]. La deuxième phase a vu apparaître de nombreux travaux interrogeant les transitions dites démocratiques, thématique phare des années 1990, post-guerre froide, sur le continent africain[151]. Après une vague d'enthousiasme sur les réformes introduites, notamment en terme de pluralisation électorale et de compétition politique, les chercheurs ont plutôt montré les limites de ces transformations, finalement essentiellement constitutionnelles, et défendu plutôt le faible renouvellement des élites[152]. La dernière période, initiée dans les années 2000, consacre plutôt les travaux sur la réorganisation et le renforcement des capacités administratives en utilisant, notamment, les approches questionnant les outils du nouveau management public et les lectures de l'Etat néolibéral[153].

---

[149] WILLIAMS, Gavin, « Les contradictions de la Banque mondiale et la crise de l'Etat en Afrique » in TERRAY, Emmanuel (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 359-382 ; CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 2001. Réformes des Etats africains*, Paris, Karthala, 2001 et COUSSY, Jean, « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Economie politique*, 2006, vol. 4, n° 32, p. 29-40.

[150] Voir par exemple DARBON, Dominique, « L'aventure ambiguë des administrations africaines de succession française dites francophones », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 201-222 ; DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 105-106, p. 135-152 et DARBON, Dominique, « Comparer les administrations publiques du nord et du sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques » in THIRIOT, Céline, MARTY, Marianne et NADAL, Emmanuel, *Penser la politique …*, *op. cit.*, p. 95-118.

[151] CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 1996. Démocratisation : arrêt sur images*, Paris, Karthala, 1996 ; BRATTON, Michael et VAN DE WALLE, Nicolas, *Democratic Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; GAZIBO, Mamoudou, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2005 et LEVITSKY, Steven et WAY, Lucan A., « Linkage Versus Leverage … », *art. cit.*

[152] QUANTIN, Patrick, « Les élites politiques face aux transitions démocratiques » in CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 1995. « Le meilleur, le pire et l'incertain »*, Paris, Karthala, 1995, p. 277-285 et DALOZ, Jean-Pascal (dir.), *Le (non-)renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, Bordeaux, CEAN, 1999.

[153] FERGUSON, James, *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Durham, Duke, 2006 ; FOURIE, Elsje, « Model Students : Policy Emulation, Modernization, and Kenya's *Vision 2030* », *African Affairs*, 2014, vol. 113, n° 453, p. 540-562 ; HARRISON, Graham, « Economic Faith, Social Project, and a Misreading of African Society : the Travails of Neoliberalism in Africa », *Third World Quarterly*, 2005, vol. 26, n° 8, p. 1303-1320 ; HARRISON, Graham, *Neoliberal Africa. The Impact of Global Social Engineering*, Londres/New York, Zed Books, 2010 ; HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012 ; HIBOU, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013 et LEVY, Brian et KPUNDEH, Sahr (éd.), *Building State Capacity in Africa. New Approaches, Emerging Lessons*, Washington, World Bank, 2004.

Deuxièmement, l'analyse de certains secteurs de politique publique a engagé de nombreuses réflexions, plus générales, sur la privatisation des Etats. Cette montée en généralité s'effectue, en effet, dans la littérature scientifique à travers l'étude de transformations importantes dans des secteurs relevant historiquement de l'intervention de l'autorité publique comme l'éducation, la santé, le foncier ou encore la sécurité[154]. De nombreux chercheurs s'inscrivent et défendent cette hypothèse en affirmant que la privatisation de ces secteurs de politique publique, participant à la construction de la légitimité de l'Etat, remet en cause ses prérogatives et fonctionnements. Ces études, réalisées surtout dans les années 1990, ont diffusé la floraison des thèses sur l'impuissance, la déliquescence ou le « *retrait* » de l'Etat[155]. Certains auteurs y voient plutôt l'émergence de nouvelles formes d'intervention, 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* »[156]. L'Etat n'a pas été dessaisi de ses prérogatives, mais il interviendrait de moins en moins directement[157].

Troisièmement, une dynamique plus récente de recherche s'est progressivement constituée autour d'une « *socio-anthropologie des espaces publics africains* »[158], axée sur la gouvernance locale, les formes de délivrance de services et de biens

---

[154] SHEARER, David, *Private Armies and Military Interventions*, Oxford, International Institute for Strategic Studies, 1998 ; MALIYAMKONO, T. L. et OGBU, Osita (éd.), *Cost-Sharing in Education and Health. Perspectives from Eastern and Southern Africa*, Dar es Salaam, TEMA, 1999 ; MILLS, Greg et STREMLAU, John, *The Privatisation of Security in Africa*, Johannesburg, The South African Institute of International Affairs, 1999 ; BERTHELEMY, Jean-Claude, KAUFFMANN, Céline, VALFORT, Marie-Anne et WEGNER, Lucia (dir.), *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Paris, OCDE, 2004 ; ZOOMERS, Annelies, « Globalisation and Foreignisation of Space : Seven Processes Driving the Current Global Land Grab », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n° 2, p. 427-447 ; MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, Londres, Nordiska Afrikainstitutet/Zed Books, 2011 et CHANIE, Paulos et MIHYO, Paschal B., *Thirty Years of Public Sector Reforms in Africa. Selected Country Experiences*, Kampala, Fountain Publishers, 2013.

[155] STRANGE, Susan, *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

[156] HIBOU, Béatrice, « De la privatisation … », *op. cit.* ; HIBOU, Béatrice, « La « décharge » … », *art. cit.* et MBEMBE, Achille, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine*, 1999, n° 73, p. 103-121.

[157] HIBOU, Béatrice, « La « décharge » … », *art. cit.*, p. 7.

[158] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains », *Revue Tiers-Monde*, 2007, vol. 3, n° 191, p. 543-552.

publics ou collectifs et la corruption administrative[159]. Cette nouvelle orientation, qui réinterroge la place des services publics dans les dynamiques de changement social, est questionnée autour de notions telle que « *l'Etat en chantier* »[160] et incite à réexaminer les relations et interactions entre les acteurs de l'Etat et de l'aide internationale sur le continent. En effet, certains auteurs anthropologues ont orienté leur regard sur une reconnaissance même du rôle de l'Etat en Afrique, c'est-à-dire une approche où l'Etat est au travail. Ce quotidien de l'Etat permet de repérer et décrypter les lieux de rencontre entre les services étatiques et leurs usagers, mais également de saisir les espaces où l'Etat est concurrencé et court-circuité, dans son intervention, par des bureaucraties parallèles. Cette dynamique lancée par les anthropologues, où l'attention est portée sur une ethnographie de l'Etat, renvoie à l'analyse, plus ancienne, liée à la problématique du renforcement des capacités de l'Etat africain et notamment de son administration[161].

Enfin, le dernier corpus identifiable s'est plus spécifiquement intéressé à la question de la pluralisation des normes[162]. Depuis la période coloniale, plusieurs vagues de réformes, portées par des conceptions différentes des relations de l'Etat avec sa société, sont venues se superposer. Les caractéristiques des Etats en Afrique, notamment leurs fortes externalisations et une forme de dépendance au système de l'aide internationale, les rendent fragiles vis-à-vis des programmes de réformes et des prescriptions véhiculées par les bailleurs de fonds et les experts

---

[159] JAFFRE, Yannick et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (éd.), *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 2003 ; BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien. Agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, 2001, n° 20, p. 75-90 et BLUNDO, Giorgio, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'Etat au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, 2011, vol. 2-3, n° 202-203, p. 427-452.

[160] BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (éd.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill, 2014.

[161] Voir une synthèse dans DARBON, Dominique, « L'aventure ambiguë … », *art. cit.*

[162] LAVIGNE DELVILLE Philippe (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998 ; CHAUVEAU, Jean-Pierre, LE PAPE, Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques » in WINTER, Gérard (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, 2001, p. 145-162 et WINTER, Gérard (coord.), *Inégalités et politiques …*, *op. cit.*

des organisations transnationales[163]. La pluralité des normes n'est ni un phénomène particulier à l'Afrique ni un phénomène spécifiquement contemporain. Il résulte plutôt des trajectoires historiques nationales[164]. Cette analyse des politiques publiques en terme de pluralisation des normes a notamment permis de clarifier les acteurs impliqués dans des situations de coexistence et de confrontation de normes, notamment juridiques, pour y souligner l'importance des phénomènes de médiation.

Au sein du corpus d'analyse de politique publique, construit à partir de terrains africains, l'utilisation de concepts théoriques s'est principalement orientée autour de l'enjeu de l'identification des espaces et des acteurs structurant le processus d'action publique. Afin de déterminer ces lieux où se jouent les interactions, les négociations et où se bricolent les compromis entre les acteurs[165], les chercheurs ont massivement repris les travaux classiques français sur le forum[166] en les adaptant à leur cas d'études[167]. Concernant l'identification des configurations d'acteurs, trois principales approches ont été mobilisées. Certains chercheurs ont utilisé des concepts de la sociologie des réseaux d'acteurs et des organisations afin d'identifier les formes de cohésion façonnant ces réseaux. Aussi, la notion de « *communautés épistémiques* »[168] a été utilisée à de nombreuses reprises[169] pour souligner la formation de groupes de professionnels d'expertise qui structurent,

[163] DARBON, Dominique, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », en cours de publication, p. 116.
[164] CHAUVEAU, Jean-Pierre, LE PAPE, Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des … », *op. cit.*, p. 147-148.
[165] NAY, Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution » in NAY, Olivier et SMITH Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 5.
[166] JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 et FOUILLEUX, Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 277-306.
[167] ENGUELEGUELE, Maurice, « Quelques apports … », *art. cit.* ; LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat … », *op. cit.* ; DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.* et NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la … », *op. cit.*
[168] HAAS, Peter M., « Knowledge, Power and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.
[169] DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.* et BONVALET, Perrine, « De l'urgence … », *op. cit.*

dans un secteur, les décisions et choix politiques. Certains auteurs[170] ont plutôt cherché à identifier les configurations et interactions d'acteurs au sein d'espaces et à l'intérieur desquels peuvent apparaître des coalitions d'intérêt, reprenant les travaux sur les « *advocacy coalition networks* »[171] ou sur les *« transnational advocacy networks* »[172]. Ces outils ont été particulièrement mobilisés dans le secteur de la santé afin d'identifier les différentes coalitions de causes dans la lutte contre le VIH/Sida[173]. Enfin, certains chercheurs ont plutôt mobilisé des notions et concepts généralement associés à la sociologie des élites pour analyser spécifiquement les « *champions* » et « *agents du changement* »[174] ou encore pour souligner le rôle de certains acteurs dans la circulation et le transfert des politiques publiques. Que ce soit le terme de « *courtiers* »[175], d'« *acteurs nationaux intermédiaires-importateurs* »[176] ou d'« *acteurs hybrides* »[177], ces notions ont pour objectif d'identifier les agents opérateurs multipositionnés facilitant les processus de transnationalisation.

Au sein de cette dynamique de travail, certains auteurs proposent de véritable cadre méthodologique et d'analyse. C'est notamment le cas de Fred Eboko, qui présente une matrice, via une analyse comparée (santé, environnement et éducation), pour repérer les espaces, les acteurs (types, statuts et récurrence de leur présence) et les configurations (relations et stratégies) structurant l'action publique en Afrique[178]. Il identifie ainsi cinq groupes d'acteurs : i) les « *agences de*

---

[170] SIMEANT, Johanna, « Protester/Mobiliser/Ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain », *Revue internationale de politique comparée*, 2013, vol. 20, n° 2, p. 125-143 et POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle et SIMEANT, Johanna, « African Voices and Activists at the WSF in Nairobi : The Uncertain Ways of Transnational African Activism », *American Sociological Association*, 2010, vol. 16, n° 1, p. 82-93.

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

[172] KECK Margaret E. et SIKKINK Kathryn, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, New York, Cornell University Press, 1998.

[173] DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.*

[174] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la … », *op. cit.*, p. 35.

[175] BIERSCHENK, Thomas, CHAUVEAU, Jean-Pierre, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris/Mayence, Karthala/APAD, 2008.

[176] LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat … », *op. cit.*

[177] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la … », *op. cit.*, p. 88.

[178] EBOKO, Fred, *De l'intime au politique. Modèles dissonants et régulations des politiques publiques contre le sida en Afrique*, Habilitation à diriger des recherches en science politique, Université de Versailles Saint-

normalisation » et de « *standardisation* » qui rassemblent les organisations multilatérales internationales construisant de l'expertise et des recommandations ; ii) les « *agences d'ajustement* » qui sont des agences de coopération bilatérale et qui acceptent formellement les directives et orientations internationales tout en tentant de redéployer leurs propres réseaux d'influence ; iii) les « *agences de régulation nationale* » qui sont des structures étatiques chargées de la mise en œuvre de l'action publique dans le secteur concerné ; iv) les « *agences de concertation* » qui sont des plate-formes de coordination des acteurs agissant sur les procédures administratives et techniques afin d'organiser la mise en œuvre de l'action publique ; v) et les « *médiateurs de surcroit* » qui représentent les personnes et les groupes directement concernés par l'action publique et qui agissent parfois comme des agences de contre-proposition[179]. Cette matrice de l'action publique est un excellent outil méthodologique de cartographie pour repérer les espaces et les acteurs structurant l'action publique en Afrique. Néanmoins, cet inventaire ne permet pas d'appréhender les décalages de perception des problèmes entre l'ensemble des acteurs afin de comprendre, notamment, le passage central entre les scènes qui produisent les idées relatives au problème soulevé et les espaces sociaux qui se réapproprient et institutionnalisent ces idées en construisant de l'action publique[180].

1.1.4.2. Penser l'analyse des politiques publiques en Afrique : la problématique de l'Etat comme grille de lecture

Questionner les processus d'action publique en Afrique équivaut à s'intéresser à la production de politiques dans un contexte de transformations permanentes

---

Quentin-en-Yvelines, 2013, récemment publiée dans EBOKO, Fred, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'Action Publique en Afrique contemporaine », *Question de Recherche CERI,* 2015.

[179] EBOKO, Fred, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », communication pour la journée d'étude Penser l'action publique en contexte africain, 13 mai 2014, Bordeaux, p. 3-4.

[180] FOUILLEUX, Eve, « Entre production … », *art. cit.*

déterminé « *par des décalages constants de temporalités et de structuration des activités sociales* »[181]. Aussi, mener une analyse de politique publique sur un terrain africain soulève un certain nombre d'interrogations dans la mesure où la quasi-totalité du corpus théorique s'est construit autour d'expériences sectorielles nord-américaines puis européennes. Est-ce que « *penser l'action publique* »[182] en contexte africain consiste, uniquement, à mobiliser des concepts issus du Nord en les confrontant à des terrains au Sud ? Peut-on créer des notions métissées ? Que pouvons nous comprendre de ces terrains pour en faire des concepts africanisés ? Comment ces cadres théoriques s'adaptent-ils au contexte africain ? Quelle est la pertinence scientifique de faire voyager et circuler des concepts du Nord aux terrains en Afrique[183] ? Comment analyser une action publique dans des Etats « *néopatrimoniaux* »[184], « *autoritaires* »[185], « *faibles* »[186] ou « *faillis* »[187], où les bureaucraties sont « *fragmentées, sous-bureaucratisées et personnalisées* »[188]?

Malgré ces différents travaux recensés, l'approche de l'action publique en contexte africain demeure encore très largement exotique et déconnectée des débats théoriques. Ce constat comme ces questionnements proviennent des interrogations que suscitent les sociétés et l'organisation politique en Afrique. Dans sa thèse sur les politiques publiques de la nature au Mozambique, Rozenn Nakanabo Diallo souligne que « *l'étude de l'action publique telle qu'elle est menée*

---

[181] DARBON, Dominique, « Peut-on relire … », *op. cit.*, p. 177.
[182] DURAN, Patrice, *Penser l'action …* », *op. cit.*
[183] Même si elle est souvent contournée dans les recherches de politique publique, cette question de la circulation et de la transposition des concepts et des cadres analytiques ne se limite pas au débat Nord-Sud mais se pose pour l'ensemble des recherches empiriques.
[184] MEDARD, Jean-François, *Etats d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991 et BACH, Daniel et GAZIBO, Mamadou (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011.
[185] MEDARD, Jean-François, « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique africaine*, 1991, n° 43, p. 92-104.
[186] MIGDAL, Joel S., *Strong Societies and Weak States : State-society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988 et JACKSON, Robert H., *Quasi-states : Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 (1988).
[187] ZARTMAN, William I. (éd.), *Collapsed States. The disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.
[188] DARBON, Dominique, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autreparts*, 2001, n° 20, p. 29.

dans un Etat africain se heurte d'emblée à la question de la dépendance »[189]. Ce sont les caractéristiques de l'Etat qui interrogent l'usage des concepts de l'action publique. Les capacités financière, administrative, humaine et cognitive de l'Etat en Afrique ne semblent pas toujours lui permettre de produire une politique intégralement générée et conduite par les autorités publiques[190]. Le contexte d'un Etat sous régime d'aide invite donc à s'interroger sur les capacités de son appareil gouvernemental, sur les conditions d'exercice de sa souveraineté et plus spécifiquement encore sur son positionnement dans le processus de politique publique. Aussi, la nature de l'Etat doit rester au centre de l'analyse de la sociologie de l'action publique. Pour reprendre la définition de Jean-François Médard, « *la plupart des Etats africains sont néopatrimoniaux* […]. *Il s'agit de types mixtes qui combinent de façons diverses des logiques contradictoires et qui connaissent un degré relatif d'institutionnalisation* […]. *Sur cette variable, se greffe une autre qui correspond au mode de gestion patrimonial selon qu'il fonctionne plutôt à la violence ou plutôt à la distribution. Enfin, une troisième distinction doit prendre en compte la vitalité de la société « civile » et le degré d'autonomie que l'Etat lui concède. Comme on le constate, ces variables correspondent à des différences de degré et non de nature* »[191]. L'essence des caractéristiques de l'Etat en Afrique[192] est la confusion entre les sphères publiques et privées. Cette lecture insiste sur la nécessité de se détacher de l'exercice qui consiste à souligner les différences entre l'idéal-type wébérien et ses formes concrètes d'exercice du pouvoir, pour plutôt se concentrer sur l'analyse du rôle des acteurs (« agency »)[193]. C'est bien le caractère hybride des Etats[194] qui interpelle en matière d'action publique.

---

[189] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la ... », *op. cit.*, p. 63.
[190] DEMANGE, Elise, « La controverse ... », *op. cit.*, p. 80.
[191] MEDARD, Jean-François, « Autoritarismes et démocraties … », *art. cit.*, p. 96-97.
[192] Mais qui est loin d'être une caractéristique du continent, voir par exemple le cas de l'Italie dans BARISIONE, Mauro, « *Berlusconismo* as a Case of Hybrid Neopatrimonialism » in BACH, Daniel et GAZIBO, Mamoudou (dir.), *L'Etat néopatrimonial …*, *op. cit.*, p. 197-207.
[193] Voir sur ces débats JOURDE, Cédric, « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'Etat » in GAZIBO, Mamoudou et THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 43-70.
[194] Cette littérature oscille schématiquement entre deux pôles. Un courant examine le fonctionnement supposé de l'Etat à travers les notions d'Etat-rhizome ou d'Etat néopatrimonial et établit de grand modèle

Comme le soulignent très tôt Bruno Jobert et Pierre Muller, l'enjeu pour l'analyse des politiques en Afrique est de déterminer « *si la forme générale du système politique engendre des contraintes spécifiques dans la conduite de l'action publique dans certaines conjonctures déterminées* »[195]. Par exemple, comment appréhender l'organisation et la participation de la société aux processus de mise sur agenda, de décision comme de mise en œuvre dans des situations de post-conflits, de régimes autoritaires ou hybrides[196] ne permettant pas toujours l'intervention organisée d'acteurs issus de la société civile, l'institutionnalisation comme la dissociabilité de l'Etat et de sa société étant parfois trop limitées. Or, c'est principalement autour de cette articulation que réside la principale lacune de la littérature de l'analyse de l'action publique sur le continent africain, à savoir l'absence de lien entre la sociologie historique de l'Etat et l'action publique, alors même que la littérature sur l'Etat en Afrique est prolifique et que l'analyse de secteurs de politique publique connaît une dynamique foisonnante.

En effet, les réflexions sur l'Afrique s'éloignent le plus souvent des analyses de politique publique par le biais de deux postulats, non exclusifs l'un de l'autre. Premièrement, elles préfigurent la primauté de la politique sur les politiques. Deuxièmement, elles affirment la globalité et l'unicité du politique et de l'action publique[197]. Il paraît pourtant illusoire de comprendre et de conceptualiser l'Etat sans s'appuyer sur les résultats accumulés par l'analyse des politiques publiques[198] et, inversement, de prétendre comprendre des processus de politiques publiques sans s'intéresser à l'environnement politique qui les entoure.

---

théorique sans véritablement retranscrire « l'Etat au concret ». A l'autre extrémité, on peut recenser l'ensemble des travaux du courant néo-institutionnaliste où sont décrites les structures classiques de l'Etat, ses politiques et ses normes, mais leurs fonctionnements effectifs ne sont envisagés qu'à travers des matrices d'évaluations qui restent très controversées. Voir un compte-rendu de ces débats sur la sociologie de l'Etat en Afrique dans GAZIBO, Mamoudou, *Les paradoxes de la …*, *op. cit.* et GAZIBO, Mamoudou et THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique …*, *op. cit.*

[195] JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 702.

[196] TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Colorado/Londres, Lynne Rienner, 2010.

[197] DARBON, Dominique, « Peut-on relire … », *op. cit.*, p. 176.

[198] HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique …* , *op. cit.*, p. 6.

Ce sont pourtant bien souvent les caractéristiques de l'Etat qui permettent de comprendre certaines configurations et articulations de l'action publique, notamment dans les processus de (non)changement.

Deuxièmement, les recherches, bien souvent cantonnées à une analyse sectorielle, ne permettent pas d'alimenter le corpus général et théorique des politiques publiques, construit très majoritairement autour d'études empiriques du Nord. Si ces monographies centrées autour d'une politique publique singulière sont primordiales, elles ne se suffisent pas à elles-mêmes. En effet, mener une analyse d'action publique sur un terrain africain doit permettre de réinterroger les outils et le corpus théorique (approche cognitive, approche séquentielle, modèle de la poubelle, dépendance au sentier, secteur, forum, communauté épistémique, instrument, changement, problème, controverse, référentiel, apprentissage, transcodage, circulation, transfert, etc.), c'est-à-dire s'appuyer sur la richesse des matériaux empiriques du Sud, pour d'une part, questionner ces concepts théoriques et, d'autre part, l'alimenter. Comme l'explique Patrick Hassenteufel à propos de l'histoire de l'analyse des politiques publiques, elle « *englobe de façon croissante d'autres aires géographiques, en particulier là où ont été menées (et réussies) des sorties de l'autoritarisme* »[199]. Il existe des spécificités et des banalités méthodologiques et théoriques à faire de l'analyse des politiques publiques en Afrique, souvent déterminées par les trajectoires sociologiques et historiques des Etats.

On peut proposer au moins trois hypothèses et pistes de réflexion pour esquisser cette altérité au Sud. Premièrement, en ce qui concerne la sectorisation du politique en Afrique et ses conséquences. Comme l'explique Dominique Darbon[200], elle est beaucoup plus ouverte et imprévisible. Ce qui implique de ne pas retenir l'approche en terme de politique publique puisque la faiblesse des

[199] *Ibid.*, p. 19-20.
[200] DARBON, Dominique, « Peut-on relire … », *op. cit.*, p. 185-190.

institutions et l'incertitude générée font que la sectorisation se fait en partie « à côté » du système institutionnel légal, c'est-à-dire en coopération avec lui mais selon de nouvelles procédures et configurations. Cette singularité pose, premièrement, la question de l'engagement et de la capacité des acteurs intervenant dans le processus d'action publique, comme celle des fonctionnaires, affectés par les capacités limitées des institutions qu'ils servent et par les réformes d'amaigrissement de l'Etat. Deuxièmement, cette sectorisation génère une faible prévisibilité des processus d'action publique. Alors que la sectorisation au Nord semble plus souvent déboucher vers des convergences négociées via une stabilisation des rapports de force entre les acteurs, en Afrique, la confrontation des intérêts semble plutôt favoriser la divergence des jeux et une plus forte instabilité. Enfin, cette configuration génère des coalitions d'intérêt qui relèvent essentiellement de formes d'alliances privilégiées proches des modèles néo-corporatistes et qui sont souvent marqués par des formes d'intégration clientéliste ou horizontale.

La deuxième hypothèse concerne le nombre d'acteurs impliqués. En effet, alors que la sectorisation ouverte du politique, notamment liée aux capacités financières et institutionnelles limitées de l'Etat, favorise une pluralité dans la nature des acteurs impliqués intervenant dans le processus d'action publique, quantitativement, le nombre d'acteurs reste limité. Que ce constat s'explique par la nature néopatrimoniale de l'Etat, par un blocage institutionnel très prononcé ou par le faible renouvellement des élites, on remarque que les acteurs intervenant dans le processus d'action publique, le plus souvent issus de la première ou deuxième génération après les Indépendances, sont mutlipositionnés et cumulent l'ensemble des ressources et des capitaux. On observe donc, paradoxalement à cette sectorisation ouverte, des « réseaux d'action publique »[201] limités, c'est-à-dire un nombre réduit d'acteurs dans la constitution, la mise en œuvre comme dans la circulation des politiques publiques.

[201] LE GALES Patrick et THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux …*, *op. cit.*

Troisièmement, l'action publique en Afrique est marquée par une très forte pluralité de cadres juridiques venus se superposer. Construite par les différentes vagues de réformes (période précoloniale, coloniale, libéralisation politique et économique, etc.) portées par des conceptions différentes des relations de l'Etat avec sa société, cette configuration juridique se traduit tant dans les systèmes institutionnels en « mille-feuilles » que dans les systèmes de représentation et les discours des acteurs qui l'utilisent comme ressource. Surtout, elle interroge la capacité de changement puisque les politiques publiques sont porteuses d'héritages parfois contradictoires. La capacité de changement, comme de ces statu quo, dépend de la coalition d'acteurs et de la configuration politique qui favorise ou limite l'arrivée de nouveaux cadres juridiques, cognitifs et d'instruments d'action publique.

1.2. Cadre théorique. Le cas de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est

> « *Il existe, plus que jamais, un champ universitaire est-africain au sens bourdieusien du terme, c'est-à-dire qu'il y a entre les universités du Kenya, de la Tanzanie et de l'Ouganda un espace de synergies et de concurrence qui fait que l'évolution des universités dans un de ces pays a nécessairement, mécaniquement, des conséquences sur les universités des deux autres pays* »[202].

La majorité de la littérature sur les transformations du secteur de l'enseignement supérieur en Afrique et de la région est-africaine appréhende surtout les changements des systèmes universitaires via un cadrage théorique vertical, du haut vers le bas. C'est-à-dire que les établissements d'enseignement supérieur adopteraient les prescriptions internationales pour aboutir à une harmonisation des configurations universitaires. On propose plutôt d'étudier les circulations des

[202] MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales des universités est-africaines : éléments d'analyses à partir du cas kényan » in BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires en Afrique de l'Est*, Nairobi/Paris, Institut français de recherche en Afrique/Karthala, 2012, p. 204-205.

réformes universitaires en Afrique de l'Est dans un registre d'action publique impliquant l'hétérogénéité des acteurs, la versatilité des alliances, le changement des perceptions et des conceptions des enjeux, des problèmes et de leurs issues. Cette analyse permet de questionner les adaptations mécaniques et permet d'entrevoir des formes systématiques de négociation, de compromis, de conflits et de pratiques qui viennent formater la décision et la réforme.

1.2.1. Des institutions sans visage et sans histoire, une hiérarchie des espaces et un retrait de l'Etat

L'intérêt contemporain pour les systèmes universitaires africains, dont témoignent notamment les montants de l'aide internationale, génère de nombreuses recherches comparatives qui s'interrogent sur les réformes à adopter pour que les universités puissent répondre aux nouveaux enjeux liés à la mondialisation, tels que l'avènement du secteur privé, la massification de l'accès aux études supérieures, la diversification des sources de financement, l'employabilité ou la transformation des programmes et cursus. La littérature traitant des réformes universitaires peut être classée en plusieurs catégories, non exclusives les unes des autres, mais qui présentent, chacune à leurs manières, des tendances lourdes dans l'analyse des transformations de l'enseignement supérieur.

Premièrement, il existe un corpus qui aborde les réformes universitaires en traitant des plans d'ajustement structurels et de leurs impacts sur les budgets des secteurs sociaux, principalement la santé et l'éducation[203]. Cette littérature a développé un argumentaire sur la privatisation des services publics laissant suggérer un retrait croissant du rôle de l'Etat, les réformes s'imposant avant tout par les prescriptions exogènes et les conditionnalités de l'aide au développement.

[203] Voir MKANDAWIRE, Thandika et OLUKOSHI, Adebayo, *Between Liberalisation and Oppression : the Politics of Structural Adjustment in Africa*, Dakar, CODESRIA, 1995 et AKIN AINA, Tade, L. CHACHAGE, Chachage Seithy et ANNAN-YAO, Elisabeth (éd.), *Globalization and Social Policy in Africa*, Dakar, CODESRIA,

Cette littérature à été complétée par des travaux abordant les problématiques de standardisation et d'harmonisation des réformes universitaires à travers des concepts comme la globalisation[204] ou l'internationalisation[205] de l'enseignement supérieur encourageant une analyse où les Etats transfèrent plus ou moins implicitement la gestion du secteur de l'enseignement supérieur à des organisations tierces, notamment régionales.

Deuxièmement, il existe un champ scientifique qui s'appuie, pour traiter des systèmes universitaires contemporains, sur les théories, les approches et les méthodes des sciences de l'éducation et qui a produit avant tout des études prescriptives, puisque des lignes de recommandations ponctuent généralement ces publications. En effet, les départements d'éducation des universités sont en étroite collaboration avec les gouvernements pour mettre en place les stratégies nationales de développement. Les sciences de l'éducation ont néanmoins longtemps été négligées et mises de côté par la recherche universitaire et les

---

2004.

[204] Voir par exemple AKKARI, Abdeljalil et PAYET, Jean-Paul (éd.), *Transformations des systèmes éducatifs dans les pays du Sud. Entre globalisation et diversification*, Bruxelles, De Boeck, 2010 et BRETON, Gilles et LAMBERT, Michel (dir.), *Globalisation et Universités. Nouvel espace, nouveaux acteurs*, Paris/Québec, UNESCO/Les Presses de l'Université Laval, 2003.

[205] Le concept de l'internationalisation, thème actuellement récurrent des colloques, tente de définir l'internationalisation des contenus d'enseignement, la mobilité des étudiants et du personnel académique, la mise en place croissante des systèmes d'équivalence dans la reconnaissance des diplômes mais également une tendance à l'harmonisation des systèmes d'enseignement supérieur. Ces débats se retrouvent dans ELLIOTT, Imelda, MURPHY, Michael, PAYEUR, Alain et DUVAL, Raymond (dir.), *Mutations de l'enseignement supérieur et internationalisation*, Bruxelles, De Boeck, 2011 ; MUSSELIN, Christine, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, 2008, vol. 2, n° 39, p. 13-24 ; VINCENT-LANCRIN, Stéphan, « L'enseignement supérieur transnational : un nouvel enjeu stratégique ? », *Critiques internationales*, 2008, vol. 2, n° 39, p. 67-86 et ZELEZA, Paul Tiyambe et OLUKOSHI, Adebayo (éd.), *African Universities in the Twenty-First Century. Volume I : Liberalisation and Internationalisation*, Dakar, CODESRIA, 2004. La revue *Higher Education Policy* (2009, vol. 22, n° 3) a d'ailleurs consacré un numéro spécial à l'internationalisation de l'enseignement supérieur en Afrique. Il faut bien comprendre que l'avènement de la problématique de l'internationalisation de l'enseignement supérieur est un objet qui légitime directement des acteurs, des organismes et des expertises à intervenir dans les espaces de prise de décision. Par exemple, de nombreux programmes sur l'internationalisation sont menés depuis 2008 par le Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation et notamment un projet financé par les fondations Ford et Carnegie ayant abouti à une publication avec l'Association des universités africaines et le Centre pour l'enseignement supérieur international de Boston. Voir TEFERRA, Damtew et KNIGHT, Jane, *Higher Education in Africa : The International Dimension*, Chestnut Hill, Association of African Universities, 2008. De même, l'Association internationale des universités a mené trois enquêtes depuis 2003 sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur (2003, 2005 et 2010). Se référer à la plus récente, INTERNATIONAL ASSOCIATION OF UNIVERSITIES, *Internationalization of Higher Education : Global Trends Regional Perspectives*, Paris, International Association of Universities, 2010.

réformateurs eux-mêmes ; les outils et méthodes alors utilisés étant très fortement remis en cause. En quête de légitimité, cette science a fortement été influencée par une approche économique de l'éducation[206]. Aussi a-t-elle eu un recours plus systématique à l'utilisation de modes de calculs, à l'élaboration de formules mathématiques et de bases de données quantitatives comparatives qui ont, entre autres, permis de développer des concepts comme la théorie du capital humain, visant notamment à mesurer le taux de rentabilité de l'investissement des secteurs éducatifs[207]. Cette approche a été très largement documentée dans les années 1980 et les travaux des organisations internationales (partie 1, chapitre 1). La littérature est aujourd'hui dominée par de nombreuses revues qui disposent d'une grande visibilité internationale[208] ayant permis de diffuser au sein du champ de l'enseignement supérieur des concepts comme la « bonne gouvernance » ou l'« accountability », dogmes que l'on retrouve désormais au cœur des « strategic plans » et autres « vision plans » des réformateurs[209].

Troisièmement, les rapports des organisations internationales et des bailleurs de fonds fournissent assurément le plus grand nombre de travaux relatifs aux

---

[206] Voir notamment VINOKUR, Annie, « Transformations économiques …, *op. cit.* ; MIALARET, Gaston, *Les sciences de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2011 et le numéro *Revue internationale des sciences sociales*, « Les sciences sociales de l'éducation. Approches disciplinaires et planification », 1985, vol. 37, n° 2.

[207] WAGNER, Anne-Catherine, « Nouvelles formes d'intervention des organisations internationales sur les politiques éducatives en Afrique. Une formation « Unesco » à distance » in LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine, *Les mondes universitaires face au marché. Circulation des savoirs et pratiques des acteurs*, Paris, Karthala, 2011, p. 293-307.

[208] Pour les revues anglophones qui traitent globalement des sciences de l'éducation et qui publient de nombreux numéros sur l'enseignement supérieur, on peut citer *Comparative Education Review* publiée par les presses de l'Université de Chicago, *Peabody Journal of Education* et *Journal of Higher Education Policy and Management* publiées par Taylor & Francis et *International Higher Education* publiée par le Boston College (Center for International Higher Education). Concernant les revues anglophones qui traitent plus spécifiquement de l'enseignement supérieur, on peut relever *Higher Education (The International Journal of Higher Education Research)* publiée par Springer, *Higher Education in Europe* et *Higher Education Research and Development* publiées par Taylor & Francis et *Higher Education Studies* publiée par le Canadian Center of Science and Education. A noter également les trois revues francophones, le *Journal of Higher Education in Africa* publiée par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique, les *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* édités par la Maison des sciences de l'homme et la *Revue internationale d'éducation Sèvres* éditée par le Centre international d'études pédagogiques.

[209] Voir par exemple les travaux sud-africains du Centre pour la transformation de l'enseignement supérieur dans PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education Financing in East and Southern Africa*, Somerset West, Center for Higher Education Transformation, 2010.

transformations des espaces universitaires. Les institutions comme la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (partie 1, chapitre 1) ou l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques)[210] ont par exemple joué un rôle normatif primordial dans l'évolution des théories dominantes sur la place de l'enseignement supérieur dans le développement économique national, dans l'évaluation des systèmes d'enseignement supérieur et dans les solutions à apporter pour les améliorer. On peut également ajouter les rapports de l'Union Africaine[211] ou des associations internationales[212] (comme l'Association internationale des universités ou l'Association des universités du Commonwealth) qui participent à la circulation de cette expertise internationale. L'ensemble se structure en un important réseau qui promeut de nombreuses boîtes à outils conceptuelles et de savoir-faire technique. Ces publications ont généré une littérature critique de l'ingérence de ces institutions internationales dans les réformes universitaires nationales, principalement pour évoquer des études de cas issus du continent[213].

Enfin, en science politique, on trouve également des éléments de compréhension des transformations des systèmes universitaires dans les ouvrages et revues

---

[210] L'OCDE dispose d'ailleurs de plusieurs revues dont *Higher Education Management and Policy*, publiée en partenariat avec son programme sur le management institutionnel de l'enseignement supérieur, et *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*.

[211] AFRICAN UNION, *The Plan of Action for the Second Decade of Education for Africa*, Addis Ababa, African Union, 2008.

[212] Voir par exemple le rapport de l'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES UNIVERSITES, *Construire une communauté mondiale de l'enseignement supérieur*, Working paper, 2008.

[213] Voir notamment les travaux de et BIANCHINI, Pascal, « L'université de Dakar sous ajustement. La Banque mondiale face aux acteurs de la crise de l'enseignement supérieur au Sénégal dans les années quatre-vingt-dix » in LEBEAU, Yann et OGUNSANYA, Mobolaji, *The Dilemma of Post-Colonial Universities*, Nairobi/Ibadan, IFRA/ABB Ibadan, 2000, p. 49-72 ; 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 ; BUCHERT, Lene et KING, Kenneth (éd.), *Learning from Experience : Policy and Practice in Aid to Higher Education*, Kortenaerkade (Pays-Bas), CESO, 1995 ; HIBOU, Béatrice, « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, 1998, n° 39 ; VINOKUR, Annie, « La Banque Mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers-Monde*, 1987, T. XXVIII, n° 112, p. 119-134 et VINOKUR, Annie, « Transformations économiques …, *op. cit.*

traitant des mouvements étudiants[214]. Cette littérature comporte encore très peu de travaux mais est pourtant très instructive. A travers cette démarche « *par le bas* »[215], les auteurs abordent de nombreux enjeux comme l'évolution des conditions étudiantes engendrée par la hausse exponentielle des effectifs sur les campus, les résistances face à la mise en place de réformes, les transformations des registres de la contestation ou encore la gestion des crises universitaires par les gouvernements.

Concernant la littérature qui traite plus spécifiquement de la transformation des espaces universitaires est-africains, on peut distinguer différents corpus en fonction de leurs auteurs et des méthodologies utilisées. Tout d'abord, on peut mentionner un ensemble de publications rédigé par des experts des organisations internationales et des bailleurs de fonds. On peut citer l'exemple des travaux publiés dans le cadre du « Partnership for Higher Education in Africa » (PHEA) rassemblant les grandes fondations américaines (Carnegie Corporation, Ford, MacArthur, Rockefeller, William and Flora Hewlett et Andrew W. Mellon). Leurs modes d'intervention sur les campus d'Afrique de l'Est se sont effectués dans les années 1990 via la mise en place d'audits financiers et académiques ayant pour objectif d'établir un bilan du fonctionnement de l'université afin de dégager les meilleures solutions devant servir de matrice aux réformateurs[216]. L'ensemble de ces observations et recommandations a été publié entre 2003 et 2006[217]. On peut

---

[214] Se référer par exemple à MBEMBE, Achille, *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique noire. Logiques sociales*, Paris, L'Harmattan, 1985 ; LEBEAU, Yann, *Etudiants et campus au Nigeria*, Paris, Karthala, 1997 ; BATHILY, Abdoulaye, *Mai 68 à Dakar ou la révolte universitaire et la démocratie*, Paris, Chaka, 1992 ; UNESCO, *Le rôle des mouvements étudiants africains dans l'évolution politique et sociale de l'Afrique de 1900 à 1975*, Paris, UNESCO/L'Harmattan, 1993 ; MAMDANI, Mahmood et WAMBA-DIA-WAMBA, Ernest, *African Studies in Social Movements and Democracy*, Dakar, CODESRIA, 1995 et LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en Afrique : sociologie de la protestation au Kenya et en Zambie*, Paris, Karthala, 1996.

[215] BAYART, Jean-François, MBEMBE, Achille et TOULABOR, Comi, *La politique par le bas. Contributions à une problématique à la démocratie*, Paris, Karthala, 2008 (1992).

[216] MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales … », *op. cit.*

[217] MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas, WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private Universities in Kenya : New Challenges, Issues and Achievements*, Oxford/Nairobi, James Currey/East African Educational Publishers, 2006 ; MUSISI, Nakanyike B. et MUWANGA, Nansozi K., *Makerere University in Transition 1993–2000 : Opportunities and Challenges*, Oxford/Kampala, James Currey/Fountain Publishers, 2003 et COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE,

également souligner un ensemble de rapports rédigés par les organisations internationales et les bailleurs de fonds, publics comme privés[218]. A ce titre, l'expertise de David Court[219], qui a travaillé pour la Fondation Rockefeller et la Banque mondiale, est une publication retentissante puisqu'elle va consacrer les transformations initiées à l'Université de Makerere comme le modèle régional (partie 1, chapitre 1).

La littérature sur les transformations universitaires en Afrique de l'Est est complétée par l'ensemble pléthorique des rapports des gouvernements, que ce soit sous la plume des ministères de l'enseignement supérieur ou des ministères du plan, puisque les programmes de développement des Etats comportent de nombreux chapitres sur l'enseignement supérieur (partie 1, chapitre 4). Les universités elles-mêmes ont bien évidemment édité de nombreux rapports, que ce soit à travers les programmes stratégiques de développement ou, d'une manière plus localisée, via les rapports des unités académiques elles-mêmes. Il est également intéressant de signaler de nombreuses publications de personnalités universitaires qui ont occupé, au cours de leurs carrières, des postes administratifs universitaires et au sein des différentes commissions pour l'enseignement supérieur (partie 1, chapitre 3). Le cas le plus intéressant est celui de la Tanzanie. Le processus de transformation de l'établissement a été très largement relayé dans les publications de l'Université de Dar es Salaam[220]. Les

---

Daniel J., *Higher Education in Tanzania : a Case Study*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam Press, 2003.

[218] Pour les plus intéressantes, voir EILOR, Joseph, *Education and the Sector-Wide Approach in Uganda*, Paris, UNESCO/IIEP, 2004 ; FREEMAN, Phyllis, JOHANSSON, Eva et THORVALDSSON, Jerker, « Enhancing Research Capacity at Makerere University, Uganda through Collaboration with Swedish Universities, 2000-2008. Past Experiences and Future Direction », Working paper, Sida Review, 2010 et THE BRITISH ACADEMY et THE ASSOCIATION OF COMMONWEALTH UNIVERSITIES, « The Nairobi Report … », *op. cit.*

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

[220] Notamment KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of Relevance : A History of the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2008 ; LUHANGA, Matthew L., « L'expérience de la Tanzanie dans l'initiation et le maintien des réformes dans l'enseignement supérieur », étude 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 ; LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms in Africa : The University of Dar es Salaam Experience*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2003 ; NKUNYA, Mayunga H. H. et ISHUMI, Abel

réformes à l'UDSM ont été abondamment diffusées par une littérature institutionnelle, produite par les réformateurs eux-mêmes, au point d'apparaître comme la forme d'un monopole d'un champ académique, puisque très peu de littérature scientifique existe sur le cas tanzanien. Enfin, on peut citer l'ensemble des biographies du personnel académique et administratif, et plus particulièrement celles des anciens vice-chanceliers des universités[221], qui fourmillent d'anecdotes sur leurs expériences mais retracent également un historique précis, à la fois des réformes entreprises, mais également des mobilisations étudiantes et académiques sur les campus pendant leurs mandats.

La presse écrite constitue évidemment une source d'informations centrales puisqu'elle retrace les différentes étapes historiques de la transformation des espaces universitaires. On peut citer la présence de deux grands types d'informations relayés : premièrement, le récit des troubles universitaires, surtout dans les années 1980-1990, qu'ils prennent la forme de grève, de fermeture du campus, de heurts avec la police ou de mouvement de contestation plus général de la part des enseignants et des étudiants. Deuxièmement, on observe l'existence de récits entourant la gouvernance universitaire, que ce soit à travers la compétition quant à l'investiture du poste de vice-chancelier[222] ou dans les récits politisés des élections générales des représentants étudiants.

G. M., « Improvements in the Quality of Education : the University of Dar es Salaam's Experience with an Academic Audit », étude 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 et MKUDE, Daniel, « State of Higher Education Transformation in Tanzania », Trust Africa Higher Education Project/Carnegie Foundation, 2011.

[221] Pour le Kenya, voir la biographie de Francis John Gichaga, Vice-Chancelier de l'Université de Nairobi de 1991 à 2002, GICHAGA, Francis John, *Surviving the …*, *op. cit.* ou encore les ouvrages de Joseph B. Wanjui, Chancelier de 2003 à 2013 : WANJUI, Joseph Barrage, *From Where I sit. Views of an African Executive*, Nairobi, East African Publishing House, 1986 et WANJUI, Joseph Barrage, *My Native Roots. A Family Story*, Nairobi, University of Nairobi Press, 2009. Pour l'Ouganda, se référer à la biographie de John P. M. Ssebuwufu, Vice-Chancelier de l'Université de Makerere de 1993 à 2004, SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming an African University. A Personal Experience at Makerere University (1973-2004)*, Kampala, manuscrit en cours de publication. Pour la Tanzanie, voir la biographie de Matthew L. Luhanga, Vice-Chancelier de l'Université de Dar es Salaam de 1991 à 2007, LUHANGA, Matthew L., *The Courage …*, *op. cit.* Aucune biographie d'un ancien recteur de l'Université du Burundi n'a été répertoriée.

[222] A ce titre le roman-feuilleton de la campagne pour l'élection du nouveau vice-chancelier de l'Université de Makerere en juin-août 2012 est une véritable « telenovela » ougandaise, à la fois dans le récit des déboires du responsable sortant, que dans la compétition intense des prétendants à l'investiture. On peut notamment citer les articles de MUBANGIZI, Michael, « Why Baryamureeba Lost his Makerere Job », *The*

Enfin, il existe plusieurs publications scientifiques[223] qui contrastent par leur faible nombre eu égard aux travaux des organisations internationales, de la littérature grise où des réformateurs eux-mêmes. Ces travaux sont majoritairement des monographies d'une situation singulière[224] et qui manquent, pour la plupart, d'un fort cadrage théorique.

Observer, 10-12 août 2012, p. 5 ; KIYAGA, Abdu, « Makerere Starts Vice Chancellor Verification », *Daily Monitor*, 30 juin 2012, p. 1 et 4 ; WANAMBWA, Richard et KIYAGA, Abdu, « Dons Reject Makerere Top Job Search Process », *Daily Monitor*, 24 juillet 2012, p. 1 et 4 ; BUSINGE, Conan, « Search for Makerere Boss Continues », *New Vision*, 25 juillet 2012, p. 1-2 ; KAGOLO, Francis, « Two Professors Disqualified from Makerere Race », *New Vision*, 7 août 2012, p. 1-2 ; WANAMBWA, Richard, « Prof Ddumba is Makerere Vice Chancellor », *Daily Monitor*, 29 août 2012, p. 1 et 5 et KIYAGA, Abdu, « Candidates for MAK Vice Chancellorship at a Glance », *Daily monitor*, 2 juillet 2012, p. 27-29.

[223] De manière régionale et comparative sur l'Afrique de l'Est, se référer à BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires …*, *op. cit.* ; MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational Cost-Sharing, Dual-Track Tuition Fees and Higher Educational Access : The East African Experience », *Peabody Journal of Education*, 2008, vol. 83, n° 1, p. 101-116 ; BAHEMUKA, Judith M. et BROCKINGTON, Joseph L., *East Africa in Transition. Images, Institutions and Identities*, Nairobi, University of Nairobi Press, 2004 ; BERHANU ALEMU, Kassahun, HALVOREN, Tor et MWIANDI, Mary (éd.), *Shaping Research Universities in the Nile Basin Countries. Book 1*, Kampala, Fountain Publishers, 2010 ; BERHANU ALEMU, Kassahun, HALVOREN, Tor et MWIANDI, Mary (éd.), *Reshaping Research Universities in the Nile Basin Countries. Book 2*, Kampala, Fountain Publishers, 2010 ; PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education …*, *op. cit.* et PROVINI, Olivier, « Croquis du nouveau management public dans l'espace universitaire est-africain », *Mambo!*, 2012, vol. 10, n° 6.

[224] Plus spécifiquement, sur le Kenya voir CHARTON, Hélène et OWUOR, Samuel, « De l'intellectuel … », *art. cit.* ; MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas, WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private …*, *op. cit.* ; OANDA, Ibrahim Ogachi, CHEGE, Fatuma N. et WESONGA, Daniel M., *Privatisation and Private Higher Education in Kenya : Implications for Access, Equity and Knowledge Production*, Dakar, Codesria, 2008 ; SIFUNA, Daniel N., « The Governance of Kenyan Public Universities », *Research in Post-Compulsory Education*, 1998, vol. 3, n° 2, p. 175-212 ; WANGENGE-OUMA, « Higher Education Marketisation and its Discontents : the Case of Quality in Kenya », *Higher Education*, 2008, n° 56, p. 457-471 et le dossier rédigé par DAUCH, Gene, « L'université et le pouvoir au Kenya », *Politique africaine*, 1983, n° 12, p. 80-98. Sur l'Ouganda, se référer à KWESIGA, Joy C. et AHIKIRE, Josephine, « On Student Access and Equity in a Reforming University : Makerere in the 1990s and Beyond », *JHEA/RESA*, 2006, vol. 4, n° 2, p. 1-46 ; MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul (Sénégal), CODESRIA, 2007 et SICHERMAN, Carol, *Becoming an African University. Makerere 1922-2000*, Kampala, Fountain Publishers, 2005. Pour la Tanzanie, on peut citer les travaux de PROVINI, Olivier, « Les réformes à ... », *op. cit.* ; PROVINI, Olivier, « Reforms in the University of Dar es Salaam : Facts and Figures », *Les Cahiers d'Afrique de l'Est*, 2012, n° 45, p. 77-86 et ISHENGOMA, Johnson, « Cost-Sharing in Higher Education in Tanzania : Fact or Fiction ? », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 101-133. Outre les nombreux rapports publiés dans le cadre du programme PARES, il n'y a pas de littérature scientifique sur les transformations de l'Université du Burundi. On trouve seulement quelques rapports de l'organisation non-gouvernementale Observatoire de l'action gouvernementale et des mémoires de licence d'étudiants sur le financement de l'enseignement supérieur. Se référer à OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur privé au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2012 ; MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur public au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2011 et MUGABONIHERA, Rénovat, « La problématique du financement de l'enseignement supérieur au Burundi », mémoire de licence de sciences économiques et administratives option économie politique, Université du Burundi, 2000.

Avant de proposer et de se positionner par rapport à ce corpus bibliographique et à ses modèles d'analyse, il convient d'en préciser les principales caractéristiques et résultats. La majorité de la littérature répertoriée, qu'elle soit de nature prescriptive, didactique ou même critique, a une forte tendance à appréhender les transformations des systèmes d'enseignement supérieur sous un angle essentiellement dépendantiste[225]. Les pays du Sud sont ainsi marqués par une situation de marginalité et de dépendance vis-à-vis des institutions financières internationales, notamment la Banque mondiale, se traduisant par des processus de domination de l'imposition d'un modèle de réforme construit à l'international. Ces travaux insistent sur deux phénomènes conjoints de délitement des frontières.

Premièrement, les frontières entre les espaces universitaires des Etats se déstructurent en raison de la mise en place progressive d'une logique compétitive marchande entre les établissements. Cette nouvelle manière de concevoir l'enseignement supérieur tend à dynamiser et astreindre les systèmes et institutions universitaires à se composer comme appartenant à un espace régional et global. Ce délitement des frontières se caractérise par la circulation des modèles, des pratiques, des savoir-faire et des procédures communes d'évaluation. Ces processus de réforme laissent à penser qu'un agenda global les structure et impose une forme de standardisation des espaces universitaires. Ce constat engage donc à se tourner vers le rôle des institutions multilatérales. Ces « *prescriptions normatives qui circulent dans l'environnement institutionnel des universités* »[226] énoncent des propositions et normes que les établissements, via les Etats, doivent adapter pour être, ou du moins apparaître, rationnels et

[225] Ce qu'on appelle théorie de la dépendance regroupe des auteurs issus de traditions différentes. Elle s'appuie sur deux hypothèses : tous les pays du Sud i) connaissent un retard de développement qu'il convient de combler et ii) rencontrent directement, ou indirectement, la domination des pays développés qui tendent à imposer leurs intérêts, leurs normes de comportement et leurs règles de gestion des activités en essayant d'en tirer profit. Voir par exemple BLOMSTROM, Magnus et HETTNE, Björn, *Development Theory in Transition : the Dependency Debate and Beyond : Third World Responses*, Londres, Zed Bookds, 1984 et CAPORASO, James A., « Dependency Theory : Continuities and Discontinuities in Development Studies », *International Organization*, 1980, n° 34, p. 605-628.
[226] MUSSELIN, Christine, « Vers un marché … », *art. cit.*, p. 15.

efficaces. C'est dans ce contexte que, depuis une quinzaine d'années, les systèmes d'enseignement supérieur sont le lieu de mutations profondes, qui ne manquent pas de présenter de fortes convergences[227]. La circulation des modèles pédagogiques, d'évaluation, de l'offre des cursus, de l'organisation administrative elle-même, participe à cette internationalisation des pratiques universitaires. Cette circulation des standards organisationnels et de l'expertise universitaire peut donner à penser que l'on est face à une mondialisation des modèles, des normes, des procédures et des contenus de formation. Ceci engage à esquisser des hypothèses de délitement de l'Etat[228], contraint de plus en plus à se modéliser selon les dynamiques exogènes. Les gouvernements ne sont plus des acteurs décisifs et souverains dans la mise en place des réformes universitaires au sein même de leurs territoires.

Cette littérature insiste, deuxièmement, sur le délitement de la frontière du public/privé via la multiplication des structures éducatives privées et par une marchandisation progressive des établissements publics. L'état de crise économique des institutions publiques a libéré un espace sur le marché éducatif eu égard à la hausse de la demande dans le secteur de l'enseignement supérieur. Profitant de cette fenêtre d'opportunité, l'université privée s'est progressivement installée comme une alternative à l'enseignement supérieur public, marqué également par les nombreuses fermetures causées par les mouvements enseignants et étudiants. Conjointement, les universités publiques se sont engagées sur des réformes visant à privatiser leurs services pour accroître leurs revenus via, notamment, la mise en place de cours et cursus destinés à des étudiants privés et des réformes de politiques de partage des coûts afin de généraliser les frais de scolarité.

---

[227] HIRTT, Nico, « Au Nord comme au Sud, l'offensive des marchés sur l'université », *Alternatives Sud*, 2003, vol. 10, n° 3, p. 9-31.

[228] Voir notamment BADIE, Bertrand, *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995 et BADIE, Bertrand et SMOUTS, Marie-Claude, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

Cette littérature souligne bien la forte restructuration des secteurs éducatifs. Pourtant, que ce soit à travers une analyse macro (rôle des organisations internationales dans la circulation de l'expertise, construction régionale ou nationale du système universitaire) ou une approche plus micro (trajectoire singulière d'une université), ces études décrivent des institutions qui apparaissent comme homogènes, sans histoire, consensuelles et « sans visage »[229]. Tout se passe comme si ces institutions avaient les mêmes aspirations, les mêmes acteurs, sans réorganisations internes, sans luttes d'influence ou sans changements de direction. La critique majeure de ces analyses est leur abstraction de la sociologie des organisations, en termes de rationalité limitée, incohérences spatiales, diversité des sous-champs, recomposition des référents ou de mutations dans le temps des enjeux. Or, on observe plutôt, à différents niveaux analytiques, que rien ne fonctionne de manière macro-mécanique.

Ces approches concentrent également leurs analyses sur le rôle des institutions extra-étatiques dans la circulation de l'expertise internationale et leurs incidences sur les politiques nationales. Si ces processus doivent être pris en compte, ils souffrent d'un excès de mécanicité et manquent de scénarios alternatifs. Tout se passe comme si l'espace national adopte et absorbe intégralement les prescriptions et recommandations exogènes en faisant fi des négociations, des caractéristiques historiques nationales, des revendications des acteurs, de leurs interactions, de leurs parcours et des jeux de pouvoir, situés à différentes échelles, localement, nationalement ou internationalement. Selon cette approche, les réformes universitaires résultent essentiellement des recommandations de l'environnement extérieur, c'est-à-dire de ses agendas et de ses prescriptions. Les espaces nationaux et internationaux sont ainsi appréhendés comme étant fortement hiérarchisés puisqu'on se situe dans un registre vertical,

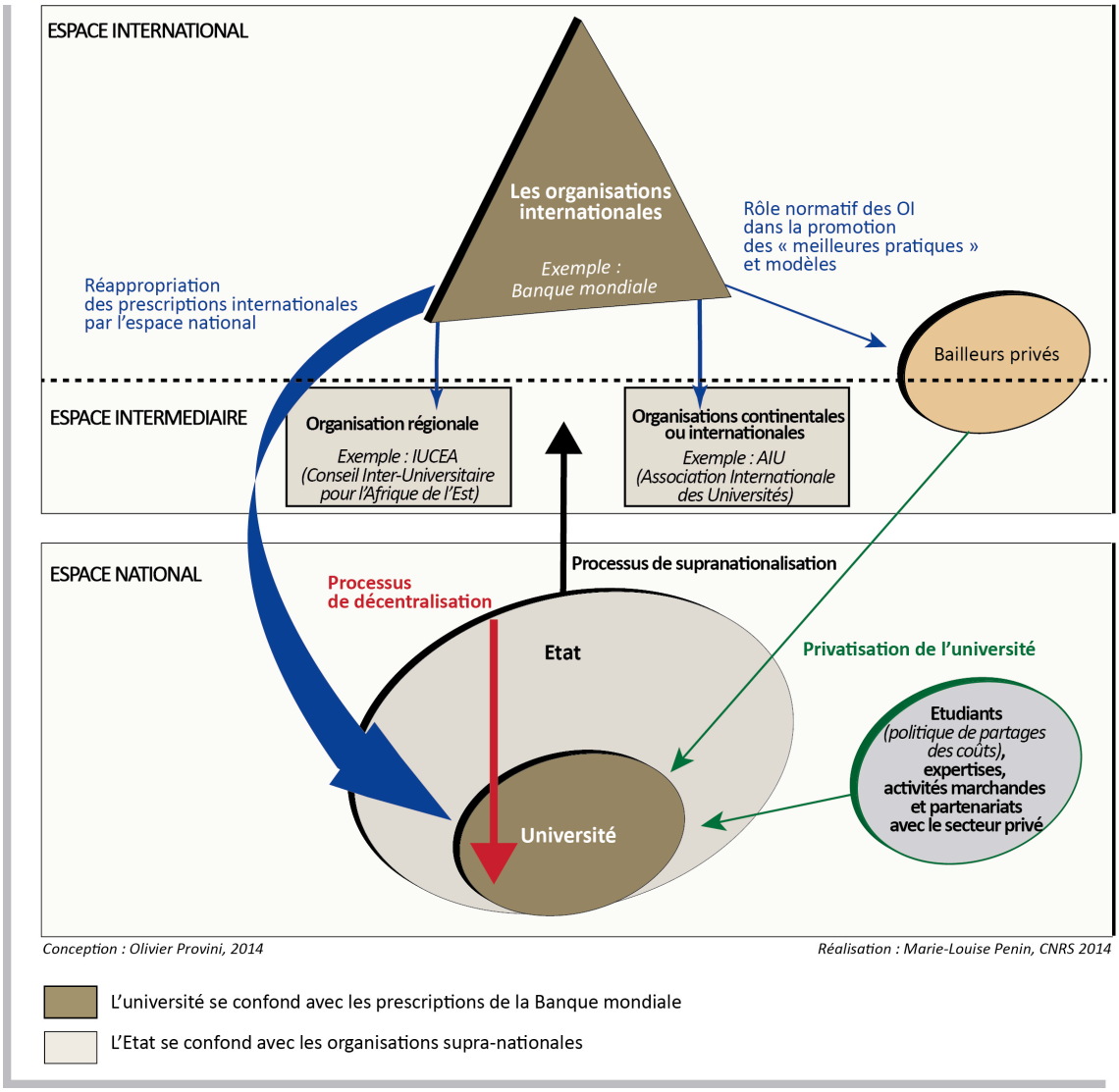
[229] Voir notamment LECOURS, André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*, 2002, vol. 21, n° 3, p. 3-19.

où les « best practices » construites et identifiées s'appliquent du haut vers le bas.

Une autre tendance, corollaire aux précédentes, est à relever. La majorité de cette littérature engage analytiquement trois processus similaires de désengagement et de retrait de l'Etat, restreint à une simple application pratique de décisions exogènes : i) un processus de décentralisation où l'Etat délègue à l'université les gestions financières et la gouvernance pour réaliser des économies d'échelles ; ii) un processus de privatisation où l'université doit développer de nouveaux moyens, services et partenaires privés (bailleurs, étudiants, expertises et secteurs privés) pour ne plus dépendre majoritairement des fonds octroyés par le gouvernement ; iii) et un processus de supranationalisation où l'Etat abandonne une partie de sa souveraineté aux organismes régionaux et internationaux pour harmoniser et uniformiser les politiques nationales afin de favoriser la circulation des individus, des capitaux et du savoir.

Un premier schéma a été construit pour illustrer l'ensemble de cette approche hiérarchique et institutionnelle des réformes, où les espaces sont désindividualisés, cloisonnés afin de mettre en relief cette verticalité des réformes. L'espace national absorbe intégralement les prescriptions et recommandations exogènes. Les réformes universitaires résultent essentiellement des recommandations de l'environnement extérieur. On retrouve dans cette illustration des acteurs comme les organisations internationales et les bailleurs de fonds qui imposent leurs prescriptions aux universités, d'ailleurs pensées comme des catégories indivisibles. Les espaces sont fortement hiérarchisés, verticaux (du haut vers le bas) et cloisonnés (absence d'interaction). L'Etat est un acteur passif et sa fonction est restreinte à une simple application pratique de décisions exogènes (processus de décentralisation, de privatisation et de supranationalisation).

Figure 1 : Représentation schématisée du processus des réformes universitaires en Afrique de l'Est selon la littérature



1.2.2. Réhabilitation de l'Etat, acteurs multi-niveaux et fluidité des espaces

Il convient désormais d'apporter une nouvelle grille de lecture à cette analyse des réformes universitaires sur le continent. Les systèmes éducatifs se structurent dorénavant par des hybridations de financements (étudiants, bailleurs, Etats), complexifiant l'analyse par la multiplication des grilles et des échelles de lecture (local, national, global) et l'accroissement des acteurs impliqués (acteurs institutionnels, individuels, privés, publics). Depuis plusieurs décennies, on assiste

à l'émergence de recherche en sciences sociales, en particulier en science politique, qui mobilise plusieurs outils conceptuels afin de mieux appréhender les registres du transnational[230]. Ces études ont contribué à une compréhension des rapports de force internationaux pour préciser les différentes formes que peuvent prendre les espaces sociaux de circulations transnationales, notamment en termes d'échange et d'appropriation d'idées, de modèles et de pratiques institutionnelles. L'accent doit être mis sur l'interaction entre les différentes échelles (locales, nationales et transnationales) qui nécessite de les penser sans privilégier l'une d'elles a priori, afin de sortir d'une vision qui les ordonne implicitement d'une manière hiérarchique.

L'objectif de ce travail n'est pas de sous-estimer l'importance des acteurs internationaux dans les transferts de modèles mais plutôt de reconstruire l'articulation micro-méso-macro[231] en reconsidérant l'articulation hiérarchique des espaces, en repensant le rôle de l'Etat, l'homogénéité présumée des institutions et le rôle des acteurs universitaires localement situés. Dans une approche néo-institutionnaliste, école ayant pour objectif de conférer aux institutions une importance théorique dans le politique[232], l'enjeu conceptuel est de démontrer que les institutions politiques, et plus particulièrement l'Etat[233], sont des espaces centraux pour comprendre les phénomènes sociopolitiques, puisque les actions des acteurs sont conditionnées par le contexte institutionnel[234]. Comme l'affirment Julie Pollard et Pauline Prat, « *les gouvernements jouent en effet un rôle encore structurant dans la production de*

---

[230] SAUNIER, Pierre-Yves, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 2008, vol. 2, n° 71, p. 4-25.
[231] ALEXANDER, Jeffrey C., GIESEN, Bernhard, MUNCH, Richard et SMELSER, Neil J. (éd.), *The Micro-Macro …*, *op. cit.*
[232] Voir une synthèse dans HALL, Peter et TAYLOR, Rosemary C. R., « Political Science and the Three New Institutionalism », *Political Studies*, 1996, vol. 44, p. 936-957 ; LOWNDES, Vivien et ROBERTS, Mark, *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, New York, Palgrave Macmillan, 2013 et MAHONEY, James et THELEN, Kathleen (éd.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010.
[233] EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOCPOL, Theda (éd.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985 et ALMOND, Gabriel, « The Return to the State », *American Political Science Review*, vol. 82, n° 3, 1988, p. 853-874.
[234] LECOURS, André, « L'approche néo-institutionnaliste … », *art. cit.*

l'action publique, en dépit des dynamiques de multiplication des acteurs, de brouillage des frontières, et d'interdépendance accrue entre niveaux d'action publique »[235]. Pour répondre à cette figure 1, on propose de construire une approche multi-acteurs et pluri-spatiales où l'Etat est encore bien présent pour permettre de mieux comprendre, à la fois comment circulent les modèles internationaux et, paradoxalement, comment les espaces nationaux peuvent les filtrer[236]. Pour reformuler, on questionne la territorialisation de l'action publique, c'est-à-dire sa capacité à se décliner différemment selon les espaces.

L'approche sociologique de ces processus, notamment en s'intéressant aux acteurs qui y participe, invite à souligner que la fabrique de l'action publique n'est pas faite que de convergence ou de mimétisme. Même dans la configuration d'une dépendance importante, par exemple en termes technique et financier, elle demeure un processus dynamique de coproduction[237]. Les politiques publiques sont ainsi en « *grande partie la résultante de compromis et de reformulations de solutions préexistantes. La construction de « sens », des « raisons », des « référentiels » ou des « traductions » de l'action publique s'inscrit dans une historicité* »[238]. L'enjeu central dans l'analyse et la circulation des politiques publiques porte donc précisément sur le lien associant « *stratégies d'acteurs, recherche d'intérêts, identification des possibles et systèmes de croyances et de représentations* »[239]. La stratégie d'implantation nationale de prescriptions extérieures suppose, pour l'emporter, le succès de stratégies de pouvoir de groupes ayant des intérêts directs dans la restructuration des systèmes universitaires, dans la mise en place d'un nouveau cadre et de rapports de force. Par exemple, les réformes des années 1990-2000 sont celles d'un nouveau type de manager et d'une nouvelle génération d'universitaires. Ils ont favorisé la mise

[235] POLLARD, Julie et PRAT, Pauline, « La part du national … », *art. cit.*, p. 38.
[236] DARBON, Dominique (dir.), *La politique des …*, *op. cit.* et HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison … », *art. cit.*
[237] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la … », *op. cit.*, p. 84.
[238] LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable … », *art. cit.*, p. 334.
[239] DARBON, Dominique, « Peut-on relire … », *op. cit.*, p. 191.

en place de normes et procédures ayant remplacé les structures institutionnelles classiques de contrôle, exemple avec la floraison de la certification ISO 9001 au sein de l'ensemble des procédures de l'Université de Nairobi. Ce sont ces acteurs qui permettent la diffusion de ces modèles et de ces pratiques et, par concordance, leurs agencements.

Pour appréhender l'articulation complexe des transformations des espaces universitaires, on propose donc, par une analyse multi-niveaux, de mettre en exergue la fluidité et la porosité de ces espaces, de réhabiliter les stratégies, notamment carriéristes, des acteurs, de souligner les jeux de pouvoir et d'influences entre les institutions, d'étudier les espaces de négociation, de « *compromis* »[240] et de médiation, tout en contextualisant historiquement ces espaces de transition. L'objectif étant de comprendre comment, au final, les espaces récipiendaires absorbent, filtrent et se réapproprient ces modèles. Les « policy-makers » doivent composer avec une histoire politique et sociale singulière et un tissu d'acteurs qui sont autant de contraintes à l'adoption pure et parfaite d'expertises exogènes. David Levi-Faur et Jacint Jordana proposent d'ailleurs d'utiliser un oxymore, « *convergent divergence* »[241], pour souligner le paradoxe de la combinaison et des effets inattendus de la circulation de l'action publique. Ce qui conduit à prendre en compte la multiplicité des scénarios des phénomènes de transferts[242] : certaines dynamiques peuvent aller dans le sens d'une convergence, tandis que d'autres divergent.

Cette approche permet d'entrevoir de nouvelles perspectives et de proposer une grille de lecture originale des transformations universitaires en Afrique de l'Est. En reprenant le cadre du premier schéma, des perspectives et alternatives s'offrent alors à l'analyse. A travers la distinction entre bailleurs privés et publics,

---

[240] NAY, Olivier et SMITH, Andy (dir.), *Le gouvernement … , op. cit.*
[241] LEVI-FAUR, David et JORDANA, Jacint, « Regulatory Capitalism : Policy Irritants and Convergent Divergence », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, n° 598, p. 191-197.
[242] DARBON, Dominique, « Modèles et transferts … », *op. cit.*

doit-on parler de privatisation ou d'externalisation budgétaire ? Et quelles sont les implications de ces imbrications financières pour les universités et les Etats ? Les dynamiques de régionalisation, de supranationalisation ne doivent-elles pas être nuancées quand on s'intéresse plus attentivement aux capacités de contraintes, notamment juridiques, des institutions régionales et à leurs capacités budgétaires ? Et quels sont le statut et le pouvoir des universités historiques dans ces espaces régionaux ? Les nouvelles formes de management n'entraînent-elles pas des phénomènes de déconcentration administrative et budgétaire inaboutie plutôt qu'une réelle décentralisation ? Et comment les récents modes de management se sont-ils insérés dans ces espaces ? Quels sont les acteurs universitaires qui interviennent dans les configurations de réformes des établissements d'enseignement supérieur ? Et comment ajustent-ils l'expertise sur l'enseignement supérieur construite à l'international et circulant dans des réseaux régionaux ?

Un deuxième schéma a été réalisé, en reprenant les catégories du premier, pour illustrer cette proposition méthodologique visant à appréhender la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est à travers l'identification d'espaces multiples et imbriqués, la reconstruction de l'articulation entre modèles exogènes et réformes nationales, notamment par la contextualisation historique[243] et, in fine, la réhabilitation du rôle de l'Etat dans ces périodes de transition afin de repenser son articulation avec l'université publique. Puisque le modèle linéaire, hiérarchique, vertical et descendant ne fonctionne pas, on propose un modèle d'interconnections horizontales et verticales, ouvertes associant des logiques « top dow » et « bottom up » sous des formes pluri-linéaires. Cette approche multi-acteurs et pluri-spatiales permet de mieux comprendre à la fois comment circulent les modèles internationaux et, paradoxalement, comment les espaces nationaux peuvent les filtrer.

[243] WERNER, Michael et ZIMMERMANN, Bénédicte, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2003, vol. 58, n° 1, p. 7-36.

Ce schéma, étape intermédiaire construite sur la base de la figure précédente, prend la forme d'une réduction didactique de la réalité sociale, construit pour permettre d'expérimenter une lecture originale de la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est :

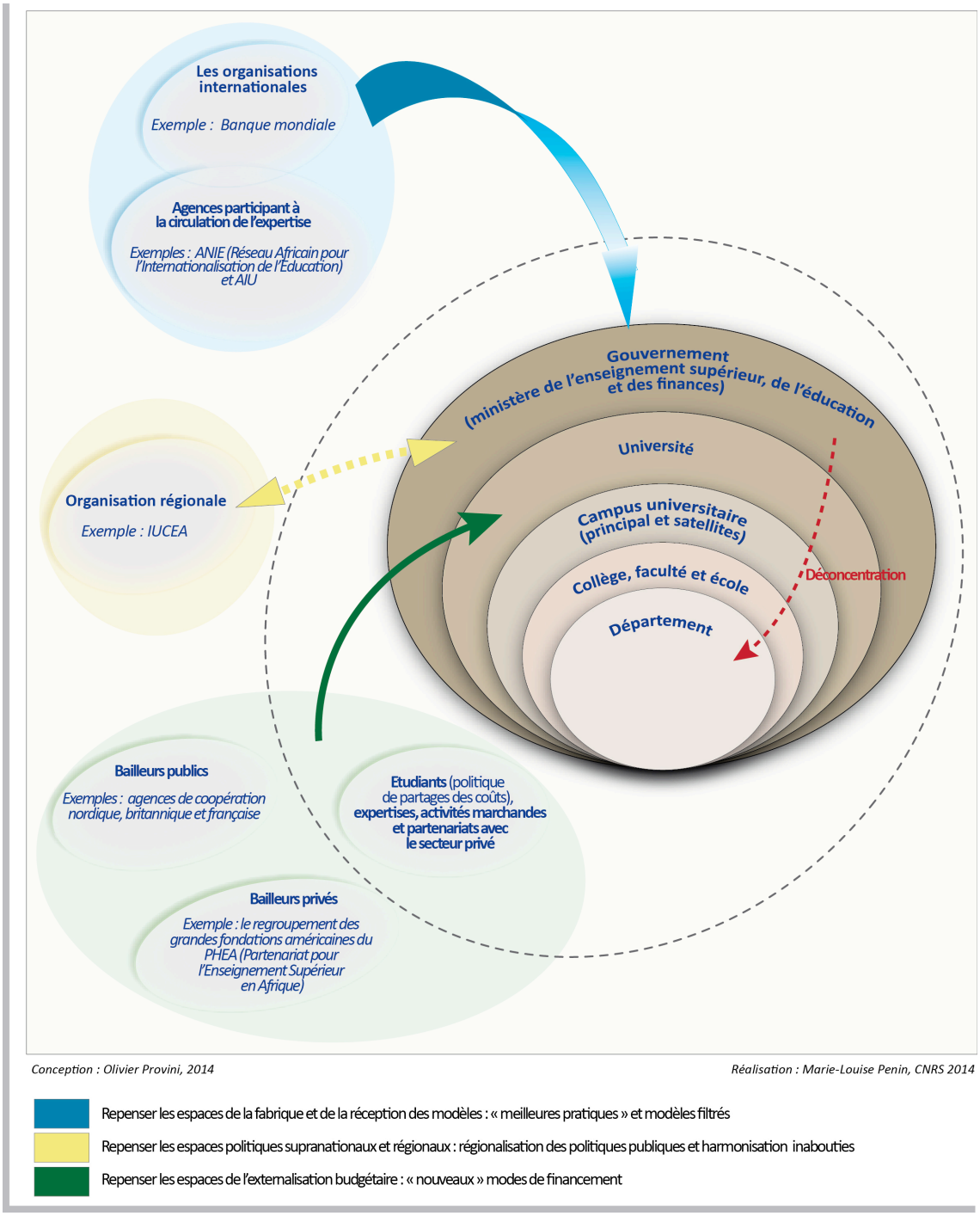
i) premièrement, il convient de repenser la circulation des réformes universitaires à travers un système de réseaux horizontaux, aux espaces poreux et en fortes interactions les uns avec les autres pour reconsidérer l'articulation a priori hiérarchique des espaces ;

ii) ensuite, il importe de retravailler les trois concepts de désengagement et de retrait de l'Etat : pour réfléchir à des dynamiques de déconcentration administrative (plutôt que de décentralisation) ; pour questionner le concept de privatisation (selon les études de cas, différencier les bailleurs publics des bailleurs privés ; mesurer l'engagement de l'Etat dans le financement, par exemple, des activités de recherche et des salaires du personnel universitaire) ; enfin, pour questionner le concept de supranationalisation et d'harmonisation des politiques nationales en s'intéressant notamment aux capacités réelles des institutions régionales (notamment des pouvoirs économiques et des contraintes juridiques) ;

iii) enfin, il faut déconstruire la catégorie des acteurs institutionnels. Pour le concept Etat, souligner la complexité des jeux ministériels, les relations d'interdépendance budgétaire et les répercussions d'une politique publique sur les capacités des autres unités. A ce titre, les plans d'ajustement structurel et l'avènement des enseignements primaires et secondaires universels sont des exemples saillants de ces connexions ministérielles et des multiples ressorts de la décision en action publique. Dans la même logique de déconstruction, l'université doit être appréhendée à travers la complexité de ses découpages et stratifications

bureaucratiques, symbole d'un véritable « mille-feuille » institutionnel. L'université est représentée par son administration centrale mais il faut prendre en compte les différents campus (plus ou moins autonomes parce que plus ou moins éloignés géographiquement) et prendre surtout en considération la division bureaucratique en constante recomposition (entre les collèges, facultés, écoles et départements). Ces réformes de gouvernance sont au cœur des transformations dans les années 1990-2000, tantôt pensées par l'administration comme des outils de centralisation, tantôt comme des instruments du démantèlement et d'une déstructuration des espaces universitaires.

Figure 2 : Repenser la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est



Conclusion

Cette proposition intermédiaire d'une nouvelle lecture des réformes universitaires et de leurs circulations en Afrique de l'Est consiste à repenser l'articulation hiérarchique des espaces, à questionner la disposition des acteurs intervenant dans la restructuration des systèmes universitaires et, surtout, à retravailler les trois concepts de désengagement et de retrait de l'Etat (privatisation ; décentralisation ; supranationalisation).

Ce positionnement au regard de la revue de la littérature interrogeant la transformation des structures d'enseignement supérieur s'effectuera et se complétera à travers l'hypothèse centrale de ce travail, à savoir l'indissociabilité des configurations de politique publique et des trajectoires de la formation de l'Etat (introduction). L'articulation entre le « politics makes policy » et le « policy makes politics » s'effectuera à travers, d'une part, l'analyse des mouvements sociaux étudiants et enseignants et, d'autre part, l'étude de l'économie politique des établissements universitaires comme des Etats. Malgré l'existence d'une expertise dominante sur l'enseignement supérieur, qui circule via la constitution d'un réseau d'acteurs dont la plupart sont multipositionnés, les résultats obtenus sur les configurations ougandaises, kenyanes, tanzaniennes et burundaises démontrent que les réformes ont des trajectoires et configurations singulières qui divergent des conclusions accumulées par la littérature sur les réformes universitaires.

1ère Partie. La construction et la circulation de l'expertise internationale, de ses modèles et de ses instruments

> « *L'action publique se caractérise par du bricolage, de l'enchevêtrement de réseaux, de l'aléatoire, une multiplication d'acteurs, des finalités multiples, de l'hétérogénéité, de la transversalité des problèmes* [*et*] *des changements d'échelle des territoires de référence* »[244].

La première partie de l'argumentaire s'intéresse à la diffusion des politiques publiques d'enseignement supérieur en évaluant, notamment, le rôle des organisations internationales et de la diffusion de l'expertise (« *knowledge banks* »[245]) dans le processus d'action publique. Comment les cadres et référentiels structurant le secteur de l'enseignement supérieur sont-ils construits ? De quelles manières le référentiel dominant circule-t-il par des organisations régionales et des acteurs-passerelles ? Comment les instruments d'action publique s'insèrent-ils dans des enjeux politiques nationaux et locaux singuliers, engendrant parfois des effets inattendus ?

A travers les concepts de référentiel et de modèle, l'objectif du premier chapitre (partie 1, chapitre 1) est de questionner l'évolution du cadre cognitif dominant structurant le secteur de l'enseignement supérieur, à travers les rapports de force entre les organisations multilatérales et une étude attentive des rapports internationaux édités depuis les années 1970. Dans un second temps, il s'agit de revenir sur la construction de l'Université de Makerere, par les expertises des organisations internationales et des bailleurs de fonds, comme un exemple institutionnel des « bonnes pratiques » à répliquer au sein des universités du continent. Ce parangon de l'établissement ougandais a ensuite été repris par la littérature scientifique comme un cas exemplaire de l'influence des acteurs internationaux dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques d'enseignement supérieur.

---

[244] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 23.
[245] STEINER-KHAMSI, Gita, « Understanding Policy … », *op. cit.*, p. 5.

Le second chapitre permet de discuter cette lecture des réformes entreprises en Ouganda à travers une analyse originale (partie 1, chapitre 2) axée autour de l'indissociabilité du processus de politique publique et de la formation de l'Etat. Il est ainsi démontré comment la pression continue exercée par l'association enseignante afin d'améliorer les conditions salariales, conjuguée à la démobilisation de l'action étudiante, sont des portes d'entrée heuristique pour appréhender le processus de privatisation de l'Université de Makerere entamé à la fin des années 1980. Parallèlement, les réformes sont lues au regard de la trajectoire de l'Etat et de son économie politique. Malgré la dépendance du régime de Y. K. Museveni vis-à-vis de l'aide internationale, le processus de politique publique n'est pas exclusivement agencé par les recommandations des bailleurs de fonds et des organisations internationales.

Le troisième chapitre (partie 1, chapitre 3) se concentre sur les configurations d'acteurs rythmant les dynamiques de convergence de politiques publiques de l'enseignement supérieur. A travers un cadrage conceptuel pour répertorier théoriquement les espaces, les groupes d'acteurs et les réseaux d'action publique intervenant dans cette circulation de l'expertise, il s'agit d'effectuer une identification précise des institutions, des associations et, plus largement, des espaces de socialisation au cœur de cette dynamique, avant d'en souligner certaines caractéristiques pour l'analyse des politiques publiques. Il est ainsi démontré que malgré l'ouverture du réseau d'acteurs, liée aux capacités de l'Etat, on observe paradoxalement un nombre limité d'acteurs multipositionnés.

Après avoir étudié les configurations favorisant la diffusion de l'expertise internationale, il convient de s'intéresser aux objets qui circulent et à leurs incidences sur les systèmes et pratiques universitaires (partie 1, chapitre 4). Le dernier chapitre questionne les réformes universitaires sous l'angle des instruments d'action publique et de leurs impacts sur les systèmes comme sur les savoirs académiques. L'argument défendu est que si cette ingénierie est le

résultat d'une redéfinition de l'université dans les cénacles internationaux et régionaux, elle est renégociée, dans sa phase de mise en œuvre, par les acteurs universitaires et enjeux politiques.

1. Chapitre 1. Expertise internationale, changement de référentiels et modélisation de Makerere

> « *It is not possible to discuss higher education policies in Africa without discussing the important role of the donors and international agencies, the first and foremost being the World Bank* »[246].

Les réformes des systèmes et structures universitaires tendent, au Nord comme au Sud, à présenter des trajectoires similaires. Les institutions d'enseignement supérieur semblent implémenter, partout, des pratiques uniformes, par exemple dans leur gestion administrative et financière, et ce, malgré des différences nationales saillantes en termes économique, politique et social[247]. De la même manière, on observe des formes de consensus qui se dégagent sur les « bonnes pratiques » à adopter au sein des universités d'Afrique de l'Est, qui suggèrent de s'intéresser aux acteurs et espaces facilitant ces échanges pour comprendre pourquoi et comment les acteurs qui participent aux transformations des structures universitaires disposent des mêmes discours, représentations et, parfois, pratiques.

Le constat de la convergence des réformes a amené de nombreux chercheurs à définir des processus de globalisation de l'éducation (« *imagined globalisation in education* »[248]) pour souligner les dynamiques d'harmonisation des systèmes éducatifs[249]. Cette globalisation est facilitée par la technologie et les moyens de communication, la circulation des hommes (en 2010, plus de quatre millions d'étudiants dans l'enseignement supérieur ont été formés à l'étranger[250]), l'extension du marché et de la culture entrepreneuriale (avènement des normes,

---

[246] BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher …, *art. cit.*, p. 3.
[247] STEINER-KHAMSI, Gita, « Understanding Policy … », *op. cit.*, p. 4.
[248] *Ibid.*
[249] Voir par exemple les travaux de BALL, Stephen, *Global Education Inc. New Policy Networks and the Neo-liberal Imaginary*, Londres, Routledge, 2012 ; BHANJI, Zahra, « Transnational Corporations in Education : Filling the Governance Gap Through New Social Norms and Market Multilateralism ? », *Globalisation, Societies and Education*, 2008, vol. 6, n° 1, p. 55-73 ; RIZVI, Fazal et BOB, Lingard, *Globalizing Education Policy*, Londres, Routledge, 2010 et STROMQUIST, Nelly P. et MONKMAN, Karen (éd.), *Globalization and Education. Integration and Contestation Across Cultures*, Plymouth, Rowman and Littlefield Education, 2014 (2ème édition).
[250] STROMQUIST, Nelly P. et MONKMAN, Karen, « Defining Globalization and Assessing its Implications for Knowledge and Education, Revisited » in STROMQUIST, Nelly P. et MONKMAN, Karen (éd.), *Globalization*

standards et indicateurs d'évaluation encadrant la compétitivité). Cette mécanique a eu des conséquences sur les systèmes d'enseignement supérieur en termes de gouvernance, de contenus d'enseignement ou de financement via, notamment, l'avènement d'une nouvelle manière d'appréhender le secteur : « *education is now considered an undisputable pathway to increase social mobility and works in the global imaginary as key to economic competitiveness of countries* […]. *Education is losing ground as a public good to become simply another marketable commodity* »[251].

Dans ce chapitre, l'objectif est de comprendre, à travers l'exemple de l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) et la Banque Mondiale (BM) et via une étude chronologique de plusieurs rapports internationaux, comment a évolué l'expertise sur la problématique et la controverse de l'enseignement supérieur. La singularité de ce secteur de politique publique est d'être encadré par l'expertise construite par les acteurs des institutions internationales. Si les résultats empiriques accumulés en Afrique de l'Est démontrent que les universités disposent de trajectoires de réformes singulières, la construction des cadres structurant le secteur (pour penser l'enseignement supérieur, ses problèmes, ses enjeux, ses défis comme ses solutions) est essentiellement issue de cette expertise internationale. Pour synthétiser, il n'existe pas de contre-modèle organisé à cette expertise dominant le secteur de l'enseignement supérieur.

Pour autant, les cadres de référence du secteur de l'enseignement supérieur se sont fortement transformés depuis le milieu des années 1970. En analysant l'évolution du rapport de force entre la Banque mondiale et l'UNESCO, s'expliquant notamment par le contexte international, les enjeux d'économie

---

and Education. Integration and Contestation Across Cultures, Plymouth, Rowman and Littlefield Education, 2014 (2ème édition), p. 10.

[251] STROMQUIST, Nelly P. et MONKMAN, Karen, « Defining Globalization and Assessing its Implications for Knowledge and Education, Revisited » in STROMQUIST, Nelly P. et MONKMAN, Karen (éd.), *Globalization and …*, *op. cit.*, p. 8-9.

politique et par l'émergence de nouveaux acteurs (économistes de l'éducation), on observe une évolution du référentiel[252] dominant et structurant le secteur. C'est-à-dire, pour reprendre les termes de l'approche cognitive des politiques publiques, une nouvelle construction des représentations sur l'enseignement supérieur s'est progressivement imposée, que ce soit en terme de définition des objectifs, de représentation des problèmes, des conséquences comme des solutions envisageables et envisagées pour les résoudre. Toute politique publique repose en effet « *sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique* »[253].

Or, la construction du référentiel du secteur de l'enseignement supérieur s'effectue essentiellement via les rapports de force entre les experts internationaux et leurs institutions de rattachement. Alors que les organisations internationales, notamment la Banque mondiale, sont souvent analysées dans la littérature sur les réformes universitaires comme des institutions homogènes et a-historiques, l'étude attentive des rapports encadrant le secteur de l'enseignement supérieur, notamment en Afrique, démontre les évolutions importantes régissant les cadres normatifs du secteur. A quel moment et pourquoi une manière différente de fabriquer, d'une part, un problème et, d'autre part, des objectifs et des solutions, s'est-elle mise en place ?

Le deuxième objectif de ce chapitre est de revenir sur la construction du parangon de l'Université de Makerere par les organisations internationales et les bailleurs de fonds. L'établissement ougandais est progressivement présenté comme un exemple institutionnel des « bonnes pratiques » à diffuser dans les

[252] Voir une synthèse dans MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive …, *art. cit.*, p. 193-199 et MULLER, Pierre, « Esquisse d'une … », *art. cit.*, p. 158. Sur l'utilisation du concept en Afrique, voir notamment ENGUELEGUELE, Maurice, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les apports de la notion de « référentiel » et du concept de « médiation » in CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 2002. Islams d'Afrique : entre le local et le global*, Paris, Karthala, 2002, p. 233-253.

[253] MULLER, Pierre, « Référentiel » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 555.

universités voisines et du continent africain. Si ce modèle est bien évidemment un outil de légitimation du référentiel de l'expertise internationale, il est également abondamment repris par la littérature scientifique comme un cas d'école de l'influence des organisations internationales et des bailleurs de fonds sur la fabrique des politiques d'enseignement supérieur. Ce chapitre permet de discuter cette lecture des réformes à Makerere avant d'en proposer une analyse originale (partie 1, chapitre 2).

1.1. Les prescriptions des organisations internationales : l'enseignement supérieur, le nouveau « pré-carré »[254] de la Banque mondiale

L'influence des Organisations Internationales (OI) sur les politiques éducatives est un argument récurrent de la littérature scientifique. La recherche en relations internationales a ainsi fréquemment identifié les OI comme les sources des changements politiques nationaux[255]. Plus précisément, le courant néo-institutionnaliste a souligné l'importance des OI dans la diffusion de politiques, de valeurs et de normes globales[256] en analysant notamment la valeur contraignante des textes produits : « *policy borrowing in poor countries is to the education sector what structural adjustment, poverty alleviation, and good governance, are to the public sector at large : a condition for receiving aid. As a requirement for receiving grants or loans at the programmatic level, policy borrowing in developing countries is coercive, and unidirectional. Reforms are transferred from the global North/West to the global South/East* »[257]. Pourtant cette relation de

[254] L'expression « pré-carré » est très datée puisque dans la France du Moyen Age, elle était utilisée pour désigner le domaine d'un propriétaire ou le territoire d'un seigneur. Depuis le début des années 1980, elle est surtout utilisée pour souligner la collusion des intérêts entre la France et ses anciennes colonies. Voir par exemple MARCHESIN, Philippe, « Mitterrand l'Africain », *Politique africaine*, 1995, n° 58, p. 5-24.

[255] Se référer, par exemple, aux travaux de FINNEMORE, Martha, « International Organizations as Teachers of Norms : the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International Organization*, 1993, vol. 47, n° 4, p. 565-597 et FINNEMORE, Martha, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

[256] Voir, par exemple, les analyses de MEYER, John W., « Globalization. Sources and Effects on National States and Societies », *International Sociology*, 2000, vol. 15, n° 2, p. 233-248.

[257] STEINER-KHAMSI, Gita, « Understanding Policy … », *op. cit.*, p. 5.

dépendance agencée par les conditionnalités de l'aide doit être retravaillée en étudiant plutôt les acteurs intervenant dans les processus de négociation afin de définir, plus rigoureusement, les rapports de force pouvant s'engager notamment dans la phase de mise en oeuvre, au-delà des a priori d'une relation de domination[258]. D'ailleurs, le discours critique produit par la littérature scientifique, soulignant le poids et l'orientation des recommandations des OI sur les systèmes éducatifs nationaux, a souvent donné l'impression d'être orienté politiquement plutôt que le fruit d'une recherche scientifique rigoureuse[259].

Une difficulté rencontrée par le chercheur consiste à souligner que les OI, comme les bailleurs, ne sont pas des catégories homogènes. Ils ne possèdent pas les mêmes discours et, surtout, n'agissent pas de la même manière. Les années 1970-1980 ont par exemple vu le rapport de force s'inverser entre l'UNESCO et la BM en matière d'expertise sur l'éducation à la faveur de plusieurs circonstances (contexte international, financement institutionnel, approche théorique, etc.). De manière conjointe, les discours dominants au sein des institutions évoluent, le plus souvent eu égard aux repositionnements de certains acteurs, aux réorganisations internes ou par l'exercice de dynamiques exogènes : l'évolution du discours de la BM et de la construction du référentiel pour penser l'enseignement supérieur et ses réformes, entre les années 1970 et 2000, en est un exemple saillant.

1.1.1. Les implications du transfert de rapport de force entre l'UNESCO et la Banque mondiale

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. Dans le système des

[258] JOKOBI, Anja P., « Facilitating Transfer … », *op. cit.*

organisations internationales, tel qu'il se met en place après la seconde guerre mondiale[260], les problématiques liées à l'éducation[261] relèvent principalement de l'UNESCO[262]. L'institution a compétence, à travers ses différents organes[263], de traiter l'ensemble des aspects de l'éducation de l'enseignement de base à l'enseignement supérieur, de la recherche et des formations techniques et professionnelles[264]. Pour autant, la BM va progressivement s'imposer comme le principal pourvoyeur de l'expertise sur les questions éducatives, notamment par le biais d'une série de publications qui s'intensifie entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000, modifiant substantiellement le référentiel dominant pour penser l'enseignement supérieur et ses réformes. Cet équilibre, où l'UNESCO est relégué au second rang, traduit de nouveaux rapports de force et l'avènement de théories et pratiques inédites, notamment l'économétrie (capital humain), qui vont encadrer les recommandations des organisations et bailleurs internationaux.

---

[259] CHARLIER, Jean-Emile, « L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation. La douce violence de la « Méthode ouverte de coordination » et de ses équivalents », *Education et sociétés*, 2003, vol. 2, n° 12, p. 6.

[260] WAGNER, Anne-Catherine, « Nouvelles formes … », *op. cit.*, p. 294.

[261] A l'origine, l'UNESCO doit être nommée Organisation des Nations Unies pour l'éducation et la culture. La science est considérée comme une partie intégrante de la culture. La dissociation de la science comme une entité spécifique, méritant une reconnaissance au sein des missions de l'organisation, est le travail de nombreux scientifiques durant les premières négociations et rencontres préliminaires de l'organisation entre 1942 et 1945. FINNEMORE, Martha, « International Organizations … », *art. cit.*, p. 577.

[262] Les principaux rapports de l'UNESCO sont : UNESCO, *Educational Cost Analysis in Action : Case Studies for Planners*, Paris, UNESCO, 1972 ; UNESCO, *L'éducation en Afrique à la lumière de la Conférence de Harare (1982)*, Paris, UNESCO, 1985 ; UNESCO, *L'enseignement supérieur dans le monde : statistiques 1980-1995*, Paris, UNESCO, 1995 et UNESCO, *Recent Developments and Future Prospects of Higher Education in Sub-Saharan Africa in the 21st Century*, Paris, UNESCO, 2003. Voir également quelques papiers rédigés par les experts de l'UNESCO comme WANDIGA, Shem O., *Capacity Building and Institutional Development in Higher Education in Kenya. A Case Study of Public Universities Investment Project (1991-1994)*, Paris, UNESCO/IIEP, 1997 ; MEEK, Lynn V., TEICHLER, Ulrich et KEARNEY, Mary-Louise (éd.), *Higher Education, Research and Innovation : Changing Dynamics*, Paris, UNESCO, 2009 et ALTBACH, Philip G., REISBERG, Liz et RUMBLEY, Laura E., *Trends in Global Higher Education : Tracking an Academic Revolution*, Paris, UNESCO, 2009. L'UNESCO publie également de nombreux manuels pour encadrer la planification de l'éducation comme MARTIN, Michaela et SAUVAGEOT, Claude, *Construire un tableau de bord pour l'enseignement supérieur. Un guide pratique*, Paris, UNESCO/IIEP, 2009 et MARTIN, Michaela et BRAY, Mark, *Tertiary Education in Small States : Planning in the Context of Globalization*, Paris, UNESCO/IIEP, 2011.

[263] L'Institut international de planification de l'éducation est chargé de la formation des cadres éducatifs, professionnels et politiques ; le Bureau international pour l'éducation s'occupe des contenus des enseignements et des curricula ; l'Institut de l'UNESCO pour l'éducation tout au long de la vie s'occupe de la formation des adultes, de l'illettrisme et de la validation des acquis de l'expérience ; l'Institut de Moscou est spécialisé dans l'usage des nouvelles technologies en éducation ; et, enfin, l'Institut de statistique est une des plate-formes des données quantitatives de l'organisation. HALIMI, Suzy, « L'UNESCO et l'enseignement supérieur » in ELLIOTT, Imelda, MURPHY, Michael, PAYEUR, Alain et DUVAL, Raymond (dir.), *Mutations …*, *op. cit.*, p. 60-61.

[264] *Ibid.*, p. 60.

Ce transfert de compétence entre l'UNESCO et la BM n'est pas une simple substitution d'un acteur à un autre. Il doit plutôt se lire comme une véritable révolution dans les contenus mêmes des projets, des méthodes, puisqu'on passe d'une matrice « *culturaliste* » à un dogme « *économiste* »[265].

L'UNESCO, produit du système des Nations Unies, est créée en 1945 en tentant de répondre à une conviction des Etats marqués par deux conflits mondiaux en moins d'une génération : « *les accords économiques et politiques ne peuvent suffire à construire une paix durable* »[266]. L'UNESCO est ainsi pensée et construite comme un outil pour réguler les relations internationales autour de la promotion d'un idéal universaliste et d'un gouvernement mondial. Cet universalisme, affirmé lors de la conférence constitutive de l'UNESCO, se traduit par l'ambition de mettre en place une *« culture mondiale unique, c'est-à-dire un ensemble de connaissances, de façons de penser et d'agir commun à tous les peuples et à tous les individus* […]. [*L'UNESCO*] *ambitionne de jouer, en matière culturelle, le rôle d'un gouvernement mondial, donc de devenir une sorte de « ministère mondial de l'Education et de la Culture »* »[267]. La période après la seconde guerre mondiale voit donc apparaître la prolifération des organisations et des accords internationaux tentant de faciliter le partage et la diffusion de normes partagées sur l'éducation[268]. L'UNESCO considère l'éducation comme un secteur au cœur des projets nationaux de développement, notamment dans les sociétés dites en développement. Ce discours et cette conception de l'éducation sont largement repris par les agences d'aide bilatérale entre les années 1950 et 1960 qui sont

---

[265] BIANCHINI, Pascal, « L'université de Dakar … », *art. cit.*, p. 50.

[266] Voir le site Internet de l'UNESCO : https://fr.unesco.org/about-us/propos-de-lunesco (consulté le 29/07/2014).

[267] MAUREL, Chloé, « Le rêve d'un « gouvernement mondial » des années 1920 aux années 1950. L'exemple de l'UNESCO », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, 2010, vol. 1, n° 10, p. 6-7.

[268] MUNDY, Karen et MANION, Caroline, « Globalization and Global Governance in Education » in STROMQUIST, Nelly P. et MONKMAN, Karen (éd.), *Globalization and …*, *op. cit.*, p. 42. Outre la création de l'UNESCO, l'article 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme : « *toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire. L'enseignement technique et professionnel doit être généralisé ; l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite* » (http://www.un.org/fr/documents/udhr/, consulté le 04/09/2014).

très actives dans un contexte de guerre froide où chaque institution cherche à étendre son influence sur le continent[269].

Les premiers programmes scientifiques de l'UNESCO sont articulés autour de la promotion de la science et des scientifiques et ne prend pas en considération les niveaux et besoins nationaux[270]. La science est considérée comme une entreprise transnationale devant dépasser ce cadre territorial. De nombreux instituts de recherche sont ainsi créés dans cette idée de promotion d'une recherche détachée de toutes contingences et influences extérieures – essentiellement politiques – pour faciliter et coordonner les échanges internationaux entre les chercheurs travaillant sur des programmes communs. Cette conception de la science entre 1945 et le début des années 1950 s'est matérialisée au sein de la gouvernance de l'organisation puisque le comité exécutif de l'UNESCO est composé de dix-huit membres élus par la conférence générale devant représenter les intérêts scientifiques de l'organisation et n'étant pas représentatifs de leurs gouvernements respectifs.

Progressivement, à partir du milieu des années 1950, les différentes réunions de l'UNESCO voient un déclin de la participation des scientifiques, universitaires et éducateurs au profit de la présence toujours plus importante de techniciens gouvernementaux. Les raisons de ce basculement au profit d'une conception de la science comme faisant partie intégrante des projets nationaux sont plurielles : économiques d'abord, puisque l'UNESCO est majoritairement financée par les dotations de ses Etats membres. Mais cette transition doit également se lire au travers de la crise internationale de la guerre froide et le passage d'un « *Kantian transnationalism to cold war Hobbesian nationalism* »[271]. En effet, l'origine de cette structure non-gouvernementale était le résultat des croyances au lendemain de la seconde guerre mondiale basée sur l'idée que l'éducation, la

[269] MUNDY, Karen et MANION, Caroline, « Globalization and … », *op. cit.*, p. 43.
[270] FINNEMORE, Martha, « International Organizations … », *art. cit.*, p. 577.
[271] *Ibid.*, p. 579-580.

science et la culture pouvaient transcender les spécificités, clivages et divisions des Etats-nations[272]. Les enjeux politiques internationaux ont donc rapidement remplacé cette idéologie pour réintégrer progressivement les Etats-nations comme les acteurs clés de la construction de l'expertise et des politiques de l'UNESCO. Les activités de l'organisation se sont ainsi recentrées sur les besoins et attentes des Etats[273].

Entre 1945 et 1980, l'UNESCO est une interface, notamment entre les acteurs gouvernementaux et ceux des secteurs scientifiques, pour favoriser la circulation des savoirs et des idées[274] : par exemple, via l'élaboration de l'ouvrage l'*Histoire de l'Humanité*, rassemblant un vaste réseau d'universitaires de nationalités différentes[275]. Les entreprises intellectuelles de l'UNESCO contribuent à faire circuler des formes de savoirs entre les communautés scientifiques des pays, et notamment entre le Nord et le Sud. L'UNESCO devient dans les années 1960 une plate-forme de discussion pour les pays nouvellement indépendants, notamment africains. La création en 1961 d'une Division de l'Afrique, facilitant les programmes d'alphabétisation et d'éducation sur le continent, au sein de l'organisation est emblématique de cette volonté de faire dialoguer les savoirs[276]. En 1965, l'UNESCO entreprend d'ailleurs la rédaction de l'ouvrage *Histoire générale de l'Afrique*, publié en 1981[277].

Cette circulation des savoirs se réalise également au moyen de grandes conférences internationales régionales organisées par l'UNESCO au début des

---

[272] La déclaration originelle de l'UNESCO souligne ainsi que « *war begins in the minds of men* […]. *It is the minds of men that the defences of peace must be constructed* ». PRESTON, William, HERMAN, Edward S. et SCHILLER, Herbert I., *Hope and Folly : the United States and UNESCO, 1945-1985*, Minneapolis, Univeristy of Minnesota Press, 1989, p. 315 cité par FINNEMORE, Martha, « International Organizations … », *op. cit.* p. 580.
[273] *Ibid.*, p. 580-581.
[274] MAUREL, Chloé, « L'Unesco : une plate-forme pour les circulation transnationales de savoirs et d'idées (1945-1980) », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, 2011, n° 15, p. 42
[275] UNESCO, *Histoire de l'humanité*, Paris, UNESCO, 1968 (six volumes).
[276] MAUREL, Chloé, « L'Unesco : une plate-forme … », *art. cit.*, p. 53.
[277] UNESCO, *Histoire générale de l'Afrique*, Paris, UNESCO, 1981 (huit volumes).

années 1960 et 1980 pour planifier le développement de l'éducation en Afrique[278] :

- la première conférence sur le développement de l'éducation sur le continent rassemble l'ensemble des Ministres de l'Education des pays d'Afrique (MINEDAF I) à Addis-Abeba en 1961. Elle aboutit à l'adoption d'un plan de vingt ans pour l'éducation, le Plan d'Addis-Abeba[279]. Les gouvernements signataires s'engagent sur des programmes à plus ou moins longs termes[280] et notamment à investir 4% de leur revenu national dans l'enseignement et à augmenter les effectifs à tous les niveaux (primaires, secondaires et tertiaires) ;
- la conférence organisée à Paris en mars 1962 qui reprend les mesures du Plan d'Addis-Abeba de 1961[281] ;
- la conférence internationale organisée à Tananarive en septembre 1962 sur l'enseignement supérieur du continent où les universités sont identifiées comme les principaux instruments du progrès national[282] : « *it is necessary to plan for the development of higher education in Africa for the next two decades, so that African institutions of higher education may play their crucial role in the economic, social and cultural development of the African continent as a whole* »[283] ;
- la conférence régionale d'Abidjan en mars 1964 sur la planification et l'organisation des programmes d'alphabétisation soulignant le rôle des langues dites africaines dans le système scolaire et éducatif des Etats[284] ;

---

[278] DAVIS, Charles H., « L'UNESCO et la promotion des politiques scientifiques nationales en Afrique subsaharienne, 1960-1979 », *Etudes internationales*, 1983, vol. 14, n° 4, p. 621-638 ; MAUREL, Chloé, *Histoire de l'UNESCO. Les trente premières années (1945-1974)*, Paris, L'Harmattan, 2010 et RESNIK, Julia, « International Organizations, the « Education-Economic Growth » Black Box, and the Development of World Education Culture », *Comparative Education Review*, 2006, vol. 50, n° 2, p. 193.
[279] UNESCO, « Rapport final … », *op. cit.*
[280] RESNIK, Julia, « International Organizations … », *art. cit.*, p. 193.
[281] Non Signé, « XII[ème] Conférence générale de l'UNESCO », *Revue française de sociologie*, 1963, vol. 4, n° 4-2, p. 206-207.
[282] UNESCO, *Conference on the Development on Higher Education in Africa. Report*, Paris, UNESCO, 1962, p. 1 du chapitre 2.
[283] *Ibid.*, p. 12 du chapitre 2.
[284] SOW, Alpha Ibrahim (éd.), *Langues et politiques de langues en Afrique noire : l'expérience de l'UNESCO*, Paris, UNESCO, 1977, p. 32-37.

- et la conférence régionale de Lagos en juillet-août 1964 qui confirme les décisions des conférences de 1962 et de 1964[285].

L'UNESCO lance également d'importants programmes sur l'éducation, pour répondre à des besoins d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux. Par exemple, c'est à la demande du gouvernement des Etats-Unis en 1947, que l'UNESCO débute son travail pour rassembler et comparer les statistiques éducatives entre les pays. L'une des premières analyses qui découle de ces recherches se manifeste dans la promotion du concept d'éducation fondamentale, qui deviendra plus tard un objectif affiché affilié à l'institution pour promouvoir l'enseignement[286]. A partir du milieu des années 1960, l'UNESCO joue le rôle du médiateur central entre les pays dits en développement, demandant des fonds pour l'éducation, et les organisations et les bailleurs (comme les Nations Unies, les programmes d'aides bilatéraux ou la Banque mondiale). Dans l'ensemble des accords et collaborations, l'UNESCO renforce son engagement pour considérer l'éducation comme un droit universel.

Les années 1970 marquent l'émergence d'une nouvelle ère dans le secteur éducatif. Les prescriptions et recommandations de l'UNESCO commencent à être contestées dans leurs capacités à promouvoir le développement économique[287]. Ces interrogations se manifestent dans le rapport de l'UNESCO de 1972 « *Learning to Be* » soulignant les tergiversations au sein de l'institution[288]. L'UNESCO perd alors progressivement sa crédibilité et son expertise sur les questions d'éducation alors que de nouvelles possibilités de financements intergouvernementaux s'offrent pour les pays demandeurs. La légitimité et l'autorité politique de l'UNESCO s'érodent et l'organisation ne retrouvera plus

[285] DAVIS, Charles H., « L'UNESCO et la … », *art. cit.*, p. 621.
[286] MUNDY, Karen E., « Educational Multilateralism in a Changing World Order : Unesco and the Limits of the Possible », *International Journal of Educational Development*, 1999, n° 19, p. 31-32.
[287] *Ibid.*, p. 34-37.
[288] FAURE, Edgar, HERRERA, Felipe, KADDOURA, Abdul-Razzak, LOPES, Henri, PETROVSKY, Arthur V., RAHNEMA, Majid et WARD, Frederick C., *Learning to Be. The World of Education Today and Tomorrow*, Paris, UNESCO, 1972, p. 87-104.

l'influence qu'elle pouvait avoir entre les années 1950-1960[289]. L'UNESCO cesse alors d'être définitivement l'unique agence internationale chargée de produire des recommandations sur l'éducation. Progressivement, la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'Organisation de coopération et de développement économique ou le Fonds des Nations Unis pour l'enfance produisent, à partir des années 1980, des projets, des recommandations et même, dans certains cas, des statistiques sur l'éducation[290].

Ce basculement ayant entraîné le retrait de l'UNESCO et favorisé de nouveaux acteurs, notamment la BM[291], pour traiter des problématiques éducatives, s'explique également par le contexte de la guerre froide. Le conflit international a rendu les gouvernements occidentaux de plus en plus réticents à fournir des fonds suffisants aux institutions multilatérales pour le développement de l'éducation puisque, par exemple, les pays du bloc de l'Est sont très influents dans la gouvernance de l'UNESCO. Les gouvernements dits occidentaux privilégient plutôt les campagnes de financements bilatéraux d'aide à l'éducation pour garder la main sur les projets et les politiques d'investissement. L'intense politisation entre les années 1970 et 1980 limite donc l'influence de l'UNESCO et ses possibilités d'intervention. L'organisation représente une des scènes où se matérialise le conflit scientifique et politique entre l'Union soviétique et les Etats-Unis[292]. Dans ce contexte de guerre froide et de critiques de plus en plus aigües sur la politique menée par l'UNESCO, les Etats-Unis jouent un rôle primordial[293]. En 1983, le secrétaire d'Etat de l'administration américaine annonce que les

[289] MUNDY, Karen E., « Educational Multilateralism … », *art. cit.*, p. 39.
[290] CUSSO, Roser, « Les statistiques de l'éducation de l'UNESCO : restructuration et changement politique », *Education et sociétés*, 2003, vol. 2, n° 12, p. 61.
[291] Formée en 1944 comme la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la BM est créée pour financer la reconstruction des Etats après la seconde guerre mondiale. Son mandat initial ne fait aucune mention spécifique pour s'investir dans l'éducation ou dans tout autre secteur social. La transition des prérogatives de l'institution s'effectue progressivement quand la Banque se transforme comme une organisation internationale pour le développement à la fin de la présidence de Robert McNamara (1968-1981). MUNDY, Karen E., « Retrospect and Prospect : Education in a Reforming World Bank », *International Journal of Educational Development*, 2002, n° 22, p. 484.
[292] MUNDY, Karen et MANION, Caroline, « Globalization and … », *op. cit.*, p. 43-44.
[293] ANOUMA, René-Pierre, « Le retrait des Etats-Unis d'Amérique de l'UNESCO (1984) : conséquences et plaidoyer pour le retour à l'universalité », *Civilisations*, 1996, vol. 43, n° 2, p. 111-160.

Etats-Unis se retirent de l'UNESCO pour des raisons « *touchant à l'orientation idéologique, au budget et à la gestion* »[294]. Le retrait des Etats-Unis, suivi par le Royaume-Uni et Singapour, entraîne une perte d'environ 30% du budget de l'UNESCO : « *le départ des Etats-Unis signale la perte du monopole intellectuel de l'UNESCO dans le domaine de l'éducation* »[295]. Les gouvernements occidentaux ne financent pas l'UNESCO à la hauteur de ses prérogatives initiales pour lui permettre de jouer son rôle de coordination globale des politiques éducatives[296].

La Banque mondiale, le Fonds monétaire internationale et l'Organisation de coopération et de développement économique délaissent, jusqu'à la fin des années 1960, les problématiques éducatives. A partir des années 1970, ce partage des tâches, où seul l'UNESCO produit cette expertise, est remis en cause. C'est surtout la Banque mondiale qui entend élargir son périmètre d'intervention pour pouvoir définir elle-même ses priorités et les projets à financer en matière éducative. La BM ne souhaite plus seulement financer des projets ponctuels mais souhaite désormais « *prendre en charge des réformes de l'administration des systèmes d'enseignement afin de les rendre plus efficaces. C'est à cette période que se développent les sciences de l'éducation et que s'imposent des outils statistiques pour mesurer les performances et rendements de l'éducation* »[297].

La crise financière dans les années 1970 et la mise en place des PAS[298] génèrent le retrait progressif des organisations onusiennes du champ éducatif au profit de la BM. C'est surtout à partir de la prise en compte de la dimension sociale des PAS

---

[294] CONIL LACOSTE, Michel, *Chronique d'un grand dessein : UNESCO 1946-1993*, Paris, UNESCO, 1993, p. 208.
[295] CUSSO, Roser, « Les statistiques de … », *art. cit.*, p. 60.
[296] MUNDY, Karen et MANION, Caroline, « Globalization and … », *op. cit.*, p. 43.
[297] WAGNER, Anne-Catherine, « Nouvelles formes … », *op. cit.*, p. 294-295.
[298] Le terme d'« ajustement structurel » a été employé pour la première fois en 1979 par Robert McNamara, alors Président de la Banque mondiale. Les PAS sont des politiques imposées par les organisations économiques internationales de Bretton Woods (Fond monétaire international et Banque mondiale) en contrepartie de prêts. Ce sont les pays du Sud, notamment les pays africains, qui ont le plus besoin de liquidités et qui sont les principaux demandeurs d'aide et de prêts. Le Fonds monétaire internationale et la Banque mondiale s'engagent donc à leur verser des liquidités. En contre partie, ces pays bénéficiaires doivent s'engager à suivre une politique économique et des conditionnalités d'inspiration libérale : ces pays sont alors « sous ajustement ». COUSSY, Jean, « Etats africains … », *art. cit.*

que la BM va développer un ensemble de stratégies dans le secteur de l'éducation en Afrique. Dans les années 1990, la BM devient ainsi le principal bailleur de fonds sur ces problématiques, questionnant le rôle des gouvernements dans la construction et la mise en place des politiques éducatives[299]. Pourtant, les conditionnalités liées à l'éducation ne sont pas formulées explicitement dans les PAS. Entre 1980 et 1993, on dénombre 3 040 conditionnalités fixées dans les programmes de financement de la Banque mondiale, dont cinquante pour l'éducation. Et sur ce nombre, huit ont exigé un redéploiement des fonds publics octroyés par le gouvernement vers l'enseignement primaire[300]. Mais comme l'éducation est souvent le premier secteur de dépense publique (en moyenne entre 10 et 40%) pour un Etat, les coupes budgétaires et restructurations s'y sont effectuées en priorité[301].

Surtout, le rôle et l'influence de la BM doivent s'appréhender dans la construction et diffusion de son expertise. Plus qu'une agence de prêt, la BM est une organisation normative performante. Cet intérêt de la BM pour l'éducation est encouragé par un renouvellement théorique de l'analyse de l'éducation[302], référentiel formalisée entre les années 1960 et 1980 avec la théorie du capital humain, développée avec les travaux de Gary S. Becker, de Théodore W. Schulz et de George Psacharopoulos[303]. La théorie du capital humain devient alors une

---

[299] WAGNER, Anne-Catherine, « Nouvelles formes … », *op. cit.*, p. 295.

[300] 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. 290 et 323.

[301] *Ibid.*, p. 324-325.

[302] WAGNER, Anne-Catherine, « Nouvelles formes … », *op. cit.*, p. 295.

[303] BECKER, Gary S., *Human Capital : a Theorical and Empirical Analysis, With Special Reference to* Education, New York, Columbia University Press, 1966 (1964) ; SCHULTZ, Theodore W., *Investment in Human Capital : the Role of Education and of Research*, New York, Free Press, 1971 et PSACHAROPOULOS, Georges et WOODHALL, Maureen, *L'éducation pour le développement. Une analyse des choix d'investissement*, Paris, Economica, 1988. Le texte fondateur qui a servi de base aux travaux théorisant sur le capital humain est celui d'Adam Smith : « *quand on a établi une machine coûteuse, on espère que la quantité extraordinaire de travail qu'elle accomplira avant d'être tout à fait hors de service, remplacera le capital employé à l'établir, avec les profits ordinaires tout au moins. Un homme qui a dépensé beaucoup de temps et de travail pour se rendre propre à une profession qui demande une habileté et une expérience extraordinaires, peut être comparé à une de ces machines dispendieuses. On doit espérer que la fonction à laquelle il se prépare, lui rendra, outre les salaires du simple travail, de quoi l'indemniser de tous les frais de son éducation, avec au moins les profits ordinaires d'un capital de la même valeur* ». SMITH, Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesses des nations. Les grands thèmes*, Québec, Université du

science appliquée débouchant sur des programmes d'action à destination des pays dits en voie de développement[304], qui, pour obtenir les prêts et financements alloués par les bailleurs internationaux, doivent épouser cette nouvelle manière de voir et de faire[305]. La théorie du capital humain consiste à appliquer un calcul coût-avantage à l'investissement en éducation[306]. Cette théorie aborde l'éducation sous l'angle de ses impacts économiques où les dépenses engendrées sont considérées, non comme des consommations, mais comme des investissements de revenu futur pour les individus et pour la société[307]. L'objectif est d'effectuer une comparaison entre le total des sommes qu'un individu peut envisager gagner par son activité, après la déduction de ses frais de formation, avec le total des gains que l'on aurait pu obtenir sans cette formation supplémentaire. Pour la totalité des dépenses de chaque secteur éducatif, on obtient donc un taux de rendement comparable. Une des conclusions de la Banque mondiale, concernant les politiques de développement de l'enseignement en Afrique, consiste à affirmer que le taux de rendement de l'investissement est supérieur dans l'éducation primaire. Sur la base de ce calcul, la Banque mondiale considère qu'il est préférable de financer, par exemple, la construction d'écoles primaires plutôt que d'augmenter la capacité d'accueil des universités[308]. Il y aurait, selon cette théorie, une mauvaise allocation des capitaux au sein des systèmes éducatifs. Les gouvernements doivent redéployer les ressources des enseignements supérieurs et secondaires vers le primaire, qui apparaît comme l'investissement le plus rentable[309].

De manière corollaire, la Banque mondiale compare les taux de rendement privé et public (ou social) pour chaque cycle et constate que c'est généralement dans le

---

Québec, 2002 (1776), p. 55, (http://www.uqac.uquebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html, consulté le 14/07/2014).

[304] BIANCHINI, Pascal, « L'université de Dakar … », *op. cit.*, p. 50.

[305] RESNIK, Julia, « International Organizations ... », *art. cit.*, p. 190-191.

[306] *Ibid.*, p. 173-174.

[307] VINOKUR, Annie, « La Banque mondiale … », *art. cit.*, p. 920.

[308] BIANCHINI, Pascal, « L'université de Dakar … », *op. cit.*, p. 50-51.

[309] VINOKUR, Annie, « La Banque mondiale … », *art. cit.*, p. 921.

secteur universitaire que l'écart en faveur du rendement privé est le plus important. Les experts de la Banque mondiale recommandent donc que les ressources publiques soient réaffectées au primaire afin de faire payer l'enseignement supérieur à prix coûtant par les étudiants pour basculer progressivement vers un système privatisé : « *une telle décision serait socialement équitable : d'une part les étudiants viennent en général de milieux aisés, d'autre part il suffirait d'instaurer un système de prêts pour ne pas pénaliser les moins fortunés. Elle serait également efficace : pour rentabiliser leur investissement, les étudiants seraient incités à choisir leurs études en fonction des signaux du marché du travail et à déployer plus d'efforts et d'assiduité* »[310]. Cette notion de capital humain connaît un véritable succès, ouvrant de nombreux postes et pistes de recherche en économie de l'éducation et du développement. Le concept construit un nouveau référentiel autour de l'articulation entre l'économie et l'éducation puisque le secteur est désormais pensé comme un investissement, un stock de capital humain pour promouvoir la croissance économique (accroître la productivité de la main d'oeuvre et favoriser l'innovation technologique[311]) et non plus comme un secteur social[312].

Le succès de cette théorie ne doit pas s'analyser comme la validité d'une formule mathématique scientifique, puisque cette démarche soulève de nombreux débats épistémologiques et méthodologiques questionnant les résultats proposés[313]. Ce changement de référentiel résulte plutôt de la capacité de certains acteurs, essentiellement les économistes de l'éducation et une nouvelle génération d'experts, à s'être positionnés stratégiquement au sein du secteur : « *each actor tried to align the other actors with its own interests : (a) econometric economists « translating » their understanding of how education contributes to economic*

[310] *Ibid.*
[311] VAN TILBURG, Peter, « L'enseignement supérieur : moteur du changement ou reflet des tendances ? Récapitulatif des points de vue », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2002, vol. 2, n° 14, p. 12.
[312] MUNDY, Karen et MANION, Caroline, « Globalization and … », *op. cit.*, p. 44.
[313] BIANCHINI, Pascal, « L'université de Dakar … », *op. cit.*, p. 50.

growth into practical educational policies to be applied worldwide and (b) international organizations' experts translating economic theories into justifications for the expansion of education systems and greater investment in education throughout the world »[314]. Un réseau d'acteurs se rassemble alors pour promouvoir un ensemble de nouvelles théories[315], approches et professions, notamment le développement de la planification, ayant permis aux économistes de l'éducation de renforcer leur position dans le champ scientifique et aux experts en éducation d'augmenter leur influence au sein des organisations internationales[316]. Cette approche en terme de capital humain devient une véritable boîte noire, pour reprendre les termes de Julia Resnik : « *this approach became a black box and part of the world education culture. Having been institutionalized, the education–economic growth black box became « an obligatory point of passage » for the formulation of national educational policies and international aid grants* »[317]. La théorie du capital humain est une révolution dans le secteur éducatif : transformée comme un investissement, l'éducation est convertie en un enjeu central pour les gouvernements, les experts économiques, les démographes, les sociologues ou encore les statisticiens[318]. Plus largement, l'économie de l'éducation devient un domaine bien établi de la science économique ayant produit un corpus conséquent d'instruments d'analyse et d'outils de décision, à tel point que ses hypothèses apparaissent comme des évidences dépolitisées[319].

Ce basculement des rapports de force dans le secteur de l'éducation entre l'UNESCO et la BM est particulièrement heuristique à travers l'exemple des

---

[314] RESNIK, Julia, « International Organizations … », *art. cit.*, p. 179.
[315] Notamment le taux de rendement social, traduisant l'investissement public dans l'éducation en mesurant l'efficacité des ressources affectées à l'éducation pour la société toute entière. VINOKUR, Annie, « La Banque mondiale … », *art. cit.*, p. 921.
[316] RESNIK, Julia, « International Organizations… », *art. cit.*, p. 179-180 et 194.
[317] *Ibid.*, p. 180.
[318] DELAMOTTE, Eric, *Une introduction à la pensée économique en éducation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, p. 84.
[319] VINOKUR, Annie, « Transformations économiques … », *op. cit.*, p. 1-2 et RESNIK, Julia, « International Organizations … », *art. cit.*, p. 185.

statistiques[320]. L'UNESCO a longtemps été l'unique organisme intergouvernemental à pouvoir produire et diffuser des statistiques internationales sur l'éducation, comme en témoigne l'existence de nombreux outils permettant la construction de ces données quantitatives (questionnaires statistiques existant depuis les années 1950, Classification internationale type de l'éducation créée en 1976, publication annuelle de l'Annuaire statistique de l'UNESCO depuis 1963, organisations de nombreux séminaires et ateliers statistiques internationaux, etc.[321]). A partir des années 1990, cette mission n'est plus exclusive à l'UNESCO puisque d'autres institutions internationales, et notamment la BM, commencent à collecter et à publier leurs propres recherches et résultats sur l'éducation.

Depuis les années 1980, de nombreuses recommandations issues de forums internationaux émettent l'idée selon laquelle les statistiques éducatives doivent avant tout mesurer la capacité de concurrence économique entre les pays. Pour autant, cette approche de la statistique n'est pas adoptée par l'UNESCO, « *toujours attachée au modèle social-démocrate qui lui est associé* »[322]. Stephen P. Heyneman, ancien collaborateur avec la BM, affirme que cette résistance est idéologique et provient des influences marxistes et du respect exagéré des différences culturelles structurant les représentations au sein de l'UNESCO[323]. La division des statistiques de l'UNESCO continue par exemple à accorder de nombreux moyens financiers et humains au calcul de l'alphabétisation par pays, plutôt que d'investir dans la mesure de la performance comparative des systèmes éducatifs[324]. La critique de la qualité des statistiques de l'UNESCO devient alors un élément clé pour comprendre le changement de rapport de force institutionnel. Aussi, « *le manque de pertinence, de développement et de fiabilité des statistiques*

[320] HEYNEMAN, Stephen P., « The Sad Story of UNESCO's Education Statistics », *International Journal of Education Development*, 1999, vol. 19, n° 1, p. 65-74.
[321] CUSSO, Roser, « Les statistiques … », *art. cit.*, p. 59-60.
[322] *Ibid.*, p. 57.
[323] HEYNEMAN, Stephen P., « The Sad Story ... », *art. cit.*, p. 68.
[324] CUSSO, Roser, « Les statistiques … », *art. cit.*, p. 58.

de l'organisation est souligné à plusieurs reprises par la Banque mondiale, notamment depuis les années 1980 […] [*qui*] *conclut que les statistiques de l'UNESCO sont limitées, peu fiables et pas facilement accessibles* […]. *Il apparaît très vite évident que l'UNESCO ne donne pas aux statistiques la dimension médiatique que d'autres organismes internationaux* [*comme la BM*] *donnent aux chiffres qu'ils produisent* »[325].

1.1.2. L'évolution du discours de la Banque mondiale

> « University reforms, you know, try to change the traditional role of the university. It is a movement, which did not start from Tanzania. It is a movement, which is really brought to the government by the World Bank and the other institutions. They have imposed the reforms here. The reforms are not a negative thing. The reforms are not a bad idea […]. The problem, with these reform processes, is that they came from an agenda of outside »[326].
>
> Amos Mhina, Professeur de science politique et membre actif de l'Organisation syndicale du personnel académique de l'Université de Dar es Salaam.

L'influence de la Banque mondiale sur les universités africaines s'observe dans son implication dans différents programmes de réformes institutionnelles et de financement de projets. La BM a ainsi participé à soutenir de nombreuses transformations universitaires en Afrique. Par exemple, de 1998 à 2008, la BM a injecté environ 7,5 milliards US$ dans plus de 320 projets en éducation dans 136 pays, dont 17% pour les pays africains. Sur la même période, l'organisation a dépensé environ 330 millions US$ par année pour le secteur de l'enseignement supérieur, soit 44% du budget total alloué au secteur éducatif[327]. L'institution se présente d'ailleurs elle-même comme le plus important bailleur mondial pour

[325] *Ibid.*, p. 58-60.
[326] Entretiens réalisés les 22/02/2010 et 02/03/2010 à Dar es Salaam.
[327] MORIN, Sophie, « L'enseignement supérieur et la recherche en Afrique subsaharienne : Survol des organisations qui fournissent un appui technique et financier », Dakar, Division des partenariats et du développement des affaires, IDRC/CRDI, juillet 2009, p. 29.

l'éducation. Elle finance actuellement plus d'un milliard US$ par an dans la recherche et l'investissement dans les pays dits en développement[328].

Selon Amos Mhina, l'intervention de la BM dans le secteur de l'enseignement supérieur tanzanien, qui s'est récemment manifestée par la construction de plusieurs bâtiments à l'UDSM[329], s'apparente à des rapports de force inégaux et des formes d'ingérence. Les logiques des réformes introduites à l'UDSM proviennent selon A. Mhina de l'extérieur et sont le résultat de l'agenda fixé par les agences internationales. De la même manière, Ali Bashiru se montre très critique vis-à-vis de l'investissement de la BM qui se traduit par une mise en place silencieuse de politiques néolibérales en Tanzanie venant remettre en cause l'identité de l'Etat postindépendance et de son université :

> « we are implementing neoliberalism […]. What I am saying is that neoliberalism is not of us. It is not serving us, our needs, because it does not know our history, our historical problem, our historical ambition and vision. We want to be a liberated nation, a self-reliant nation. A nation which can drive itself. And these transformations change the identity of our university »[330].

A partir des années 1980, la Banque mondiale devient, notamment grâce à l'appui des Etats-Unis[331], non seulement le principal bailleur de fonds pour l'éducation mais également le leader de son expertise par la diffusion et le succès rencontré par la théorie du capital humain et de sa relation établie entre l'investissement dans le secteur de l'éducation, essentiellement primaire, et la croissance économique : « *during the 1980s, the World Bank was influential in designing a reform agenda for countries facing debt crises due to the loss of cheap international credit. The World Bank emerged at the « centre of a neo-classical resurgence » in development economics, more responsible than perhaps any other*

[328] LINCOVE, Jane Arnold, « Are Markets Good for Girls ? The World Bank and Neoliberal Education Reforms in Developing Countries », *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 2009, vol. 10, n° 1, p. 61.
[329] Cf. partie 2, chapitre 3.
[330] Entretien avec Ali Bashiru, Professeur associé de science politique et membre actif de l'Association de science politique de l'Université de Dar es Salaam, réalisé le 05/03/2010 à Dar es Salaam.
[331] Les Etats-Unis possèdent un droit de veto à la Banque mondiale et y nomment directement le président.

organization for elaborating what has come to be called the « Washington consensus »[332] *agenda for low and middle income countries* »[333]. Sous la présidence d'Alden W. Clausen (1981-1986) et du responsable du département économique Anne Krueger (1982-1987), l'ajustement structurel est la matrice des interventions de la Banque mondiale[334].

Alors que les interventions du Fonds Monétaire International (FMI) s'accompagnent le plus souvent de politiques d'ajustement rapide, la BM a pour vocation d'intervenir plus longuement pour mettre en place des réformes plus contraignantes, impliquant des processus de négociation complexes. Barber B. Conable, ancien directeur de la Banque mondiale entre 1986 et 1991, explique ainsi que « *l'approche à plus long terme dans laquelle s'inscrivent les programmes de la Banque nous oblige à parvenir à un accord avec les pays emprunteurs* […]. *Cela est bien différent que d'agir dans une situation de crise où le pays considéré est parfois contraint d'accepter des mesures draconiennes* »[335].

La BM commence à s'intéresser au secteur de l'éducation en 1962[336]. Elle publie des rapports depuis le début des années 1970, proposant à ses partenaires gouvernementaux des diagnostics et des outils pour résoudre les problèmes financiers et structurels des systèmes éducatifs qu'elle détermine. Or, « *du fait tant des moyens dont elle dispose pour convaincre les pays emprunteurs, que de l'équipe réputée d'économistes de l'éducation qu'elle a constituée et des difficultés de l'UNESCO, la Banque mondiale est* […] *la plus puissante organisation*

---

[332] Le Consensus de Washington est une expression créée en 1989 par l'économiste John Williamson afin de désigner les mesures standards recommandées aux économies en difficulté par les institutions financières internationales. Il est issu de l'idéologie de l'Ecole de Chicago. Ces réformes préscrites aux Etats surendettés comportent presque systématiquement une discipline budgétaire incluant une diminution des dépenses publiques, la promotion des exportations et la libéralisation du commerce extérieur. COUSSY, Jean, « Etats africains ... », *art. cit.*

[333] MUNDY, Karen et MANION, Caroline, « Globalization and Global … », *op. cit.*, p. 43-44.

[334] MUNDY, Karen E., « Retrospect and Prospect … », *art. cit.*, p. 488.

[335] Interview de CONABLE, Barber B., « La mission de la Banque dans un monde en mutation », *Finances et Développement*, 1986, vol. 23, n° 4, p. 3 cité par VINOKUR, Annie, « La Banque mondiale … », *art. cit.*, p. 919.

[336] ALEXANDER, Nancy C., « Paying for Education … », *art. cit.*, p. 318.

internationale dans le domaine de l'éducation »[337]. De nombreuses recherches ont démontré que la BM utilise sa puissance financière dans le secteur éducatif pour promouvoir et diffuser les cadres d'un agenda libéral. Alors que les insitutions bilatérales et multilatérales travaillent généralement avec des organisations/institutions locales et parfois non-gouvernementales, le financement de la BM arrive directement aux gouvernements nationaux et aux ministères chargés de l'éducation[338].

Comme le souligne Béatrice Hibou, les discours (rapports, documents officiels, déclarations) des organisations internationales ne doivent pas seulement être compris comme de simples recommandations sectorielles. Ce sont avant tout des orientations économiques et politiques. Loin d'être exclusivement des expressions techniques et économiques, souvent basées sur des études chiffrées et quantifiées, les expertises sur l'enseignement supérieur traduisent des prises de position, des rapports de force et de pouvoir, des visions du monde et, par là-même, ne sont pas neutres et apolitiques[339]. Ces discours, comme leurs instruments, sont des constructions sociales avec des variables choisies et d'autres écartées selon une idéologie et une certaine rationalité.

La transition dans le rapport de force entre l'UNESCO et la Banque mondiale sur la scène internationale se traduit également dans l'organisation des grandes messes internationales. Par exemple, les conférences des années 1980 et 1990 sont désormais placées sous le sceau de la BM et de ses thèses :

- la cinquième conférence des Ministres de l'éducation des pays d'Afrique (MINEDAF V) à Harare en septembre 1982, ayant abouti à la Déclaration d'Harare[340], reprend les engagements du Plan d'Addis-Abeba mais l'enseignement supérieur est défini comme un luxe pour le continent : « *it*

[337] VINOKUR, Annie, « La Banque mondiale … », *art. cit.*, p. 919.
[338] LINCOVE, Jane Arnold, « Are Markets Good … », *art. cit.*, p. 61-62.
[339] HIBOU, Béatrice, « Economie politique … », *art. cit.*, p. 3.
[340] UNESCO, *Déclaration de Harare*, Paris, UNESCO/Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique/Organisation de l'Unité Africaine, 1982.

is worth mentioning that at a meeting with African vice-chancellors in Harare in 1986, the World Bank argued that higher education in Africa was a luxury. Most African countries were, according to the World Bank, better off closing universities at home and training graduates overseas »[341].

- la conférence de Jomtien en Thaïlande en mars 1990. La conférence aboutit à la mise en place de la stratégie « Education for all » s'orientant sur le développement de l'éducation primaire. Dès l'année suivante, les aides des bailleurs bilatéraux et multilatéraux se sont essentiellement concentrées sur l'enseignement primaire[342]. Lene Buchert a même démontré que les agences étant plutôt spécialisées dans le financement de l'enseignement supérieur ont réorienté leurs stratégies vers l'enseignement primaire après l'adoption de la stratégie de Jomtien[343].

Avant de détailler l'évolution du discours de la Banque mondiale sur l'enseignement supérieur entre les années 1970 et 2000, on peut résumer l'expertise en deux idées centrales. D'une part, le taux de retour sur investissement de l'enseignement supérieur est moindre par rapport à l'enseignement primaire, voire secondaire. Cette orientation est par exemple reprise dans les Objectifs du millénaire pour le développement[344]. Les Etats, pour recevoir les prêts de la BM et du FMI, doivent orienter leur financement vers l'enseignement primaire au détriment de l'enseignement supérieur et de certaines filières : « *the fields which have been singled out for cut-backs are the arts and humanities* »[345]. Cette orientation, depuis les années 2000 et fort des

[341] BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher … », *art. cit.*, p. 8.
[342] *Ibid.*, p. 12.
[343] BUCHERT, Lene, « Current Foreign Aid Patterns and Policies on Education in Developing Countries Among Some Like-Minded Nations : Some Key Issues », *Scandinavian Journal of Education Research*, 1995, vol. 39, n° 1, p. 61-74 et BUCHERT, Lene, « The Concept of Education for All : What Has Happened after Jomtien ? », *International Review of Education*, 1995, vol. 41, n° 6, p. 537-549.
[344] Les Objectifs du millénaire pour le développement sont huit objectifs adoptés en 2000 à New-York et à atteindre en 2015. Le deuxième objectif est d'assurer l'éducation primaire pour que tous les enfants puissent bénéficier, dans les pays signataires, d'un cycle complet d'études primaires. Cf. http://www.un.org/fr/millenniumgoals/education.shtml (consulté le 03/09/2014).
[345] BROCK-UTNE, Birgit, « The Role of Higher Education in Africa », papier présenté à la conférence de la NASEDEC (Nordic Association for the Study of Education in Developing Countries), 16 juin 1995, p. 4.

modèles asiatiques, tend néanmoins à évoluer vers une volonté de développer des filières universitaires courtes et professionnalisantes. D'autre part, la BM est favorable à une décentralisation financière et administrative pour améliorer la performance des universités. Cette nouvelle gestion est basée sur un modèle entrepreneurial qui postule que le management privé est toujours plus efficace que l'administration publique. Le consensus en faveur des réformes néolibérales « *procède de la croyance en la fin de l'âge de la bureaucratie* », provenant notamment des théories de la nouvelle gestion publique[346].

1.1.2.1. Les rapports entre les années 1970 et 1990 : la transition vers l'enseignement primaire

L'expertise de la Banque mondiale débute avec la publication en 1971 du premier « Sector working paper » sur l'éducation[347]. Il fixe les cadres initiaux de la réflexion entamée par l'institution. Ce papier est le premier d'une longue série. Ce sont des notes de synthèse qui couvrent plusieurs secteurs d'intervention et d'expertise de la BM : l'éducation donc, mais également l'agriculture, l'énergie ou les transports. Ces papiers n'ont pas comme objectif d'être publiés et diffusés. Ils sont plutôt considérés comme des exercices internes à l'institution pour synthétiser les cadres de l'intervention d'un domaine d'activité couvert par les projets de la BM et pour y définir la philosophie de l'institution[348]. Cette publication reprend très largement les premiers projets d'éducation élaborés dès 1962, en collaboration avec l'Association internationale de développement et synthétisés dans un document de 1963[349]. Sur cette période, les projets prioritaires définis sont l'enseignement professionnel et technique et l'enseignement secondaire[350], considérés comme les secteurs les plus productifs pour former une main d'œuvre en lien avec les besoins du marché et participer

[346] DARDOT, Pierre et LAVAL, Chirstian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, p. 377.
[347] BANQUE MONDIALE, *Education. Sector Working Paper*, Washington, Banque mondiale, 1971.
[348] *Ibid.*, p. 1.
[349] BANQUE MONDIALE, *Proposed Bank/IDA Policies in the Field of Education*, Washington, Banque mondiale, 1963.
[350] ALEXANDER, Nancy C., « Paying for Education … », *art. cit.*, p. 318-319.

activement au développement économique : « *other kinds of education projects would be considered only in exceptional cases* »[351]. Ainsi, entre 1962 et 1971, la Banque mondiale finance 57 prêts pour l'éducation dans 42 pays pour un montant total de 431 millions US$, dont 44% attribués au continent africain. 72% de ces prêts sont destinés à des projets concernant l'enseignement secondaire, environ 27% à l'enseignement supérieur et post-secondaire alors que les projets destinés à l'enseignement primaire reçoivent moins de 1% du budget total[352]. Plus tard, un rapport de la BM confirme, qu'entre les années 1960 et 1980, « *l'essentiel de l'appui fourni aux pays en développement par les projets d'enseignement supérieur de la Banque mondiale était parcellaire, concentré sur la création de nouveaux programmes ou sur des mesures isolées d'amélioration de la qualité des activités d'enseignement et de recherche existantes. Parfois, ces projets ont créé des oasis universitaires bien équipeés – qui n'étaient pas viables au long terme* »[353].

Le deuxième papier de l'institution, publié en 1974[354], commence à esquisser les théories sur le capital humain, que la BM diffusera plus largement dans les années 1980-1990. Les experts de la Banque mondiale souligne ainsi que les systèmes éducatifs sont, depuis les vingt dernières années, inadaptés aux besoins des pays dits en développement en insistant sur le fait que plus de la moitié des ressources allouées à l'éducation est réservée aux enseignements secondaires et tertiaires alors que les étudiants, dans ces deux secteurs, représentent moins de 20% des effectifs[355]. Le chômage que connaissent les étudiants à leurs sorties des études est analysé comme le résultat de la hausse des effectifs dans le secondaire et le supérieur. La BM commence à réfléchir à la nécessité de mettre en œuvre des modalités pour limiter l'accès aux enseignements secondaires et supérieurs.

---

[351] BANQUE MONDIALE, *Proposed Bank/IDA …*, *op. cit.*, p. 2.
[352] BANQUE MONDIALE, *Education. Sector Working …*, *op. cit.*, p. 14-15.
[353] BANQUE MONDIALE, *Construire les sociétés du savoir. Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, 2003 (2002), p. 15.
[354] BANQUE MONDIALE, *Education. Sector Working Paper*, Washington, Banque mondiale, 1974.
[355] *Ibid.*, p. 3.

Le discours construit par l'institution met également l'accent sur le critère sociologique des étudiants composant les effectifs[356] : « [*Educational systems*] *show an elitist bias, favouring urban upper- and middle-income groups* […] *particularly over-represented in higher education* […]. *Because of the combined effect of the tax systems and the pattern of distribution of education services, the concept of* « *free education* »*, which is intended to assure equality of opportunity, in fact operates as a mechanism by which income is transferred from lower- and middle-income groups to upper-income categories. This is particularly true at the higher levels of education, where the public subsidy per student is particularly high* »[357]. L'investissement prioritaire dans l'enseignement de base est donc envisagé comme une politique alternative pour favoriser l'équité social et la maximisation des ressources publiques et privées[358].

L'éducation de masse est également présentée comme une condition nécessaire pour la participation effective des citoyens aux processus et transformations politiques. Pour valider ces recherches et proposer un redéploiement des fonds octroyés entre les différents secteurs éducatifs, la Banque mondiale esquisse de nouvelles approches de planification en terme de taux de retour sur investissement[359]. Pour faire face à ce transfert de fonds vers l'enseignement primaire, la BM envisage que l'enseignement supérieur soit financé par des systèmes de prêts étudiants[360].

Le rapport de 1988, spécifique à l'enseignement en Afrique subsaharienne[361], confirme la transition entre les rapports de 1971 et 1974 puisque favoriser l'accès à l'enseignement primaire est la priorité de l'institution sur le continent[362]. Les

---

[356] *Ibid.*, p. 22.
[357] *Ibid.*, p. 33-34.
[358] *Ibid.*, p. 28.
[359] *Ibid.*, p. 43 qui cite également l'étude de THIAS, Hans Heinrich et CARNOY, Martin, « Cost-Benefit Analysis in Education. A Case Study of Kenya », *World Bank Staff Occasional Papers*, 1972, n° 14.
[360] BANQUE MONDIALE, *Education. Sector …*, *op. cit.*, p. 46.
[361] BANQUE MONDIALE, *Education in Sub-Saharan Africa. Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*, Washington, Banque mondiale, 1988.
[362] *Ibid.*, p. 3.

gouvernements africains sont appelés à se désengager progressivement de l'enseignement supérieur en faveur de l'enseignement primaire et de trouver des moyens de diversifier le financement des universités à travers la politique de partage des coûts[363] et le secteur privé, en favorisant la simplicité des procédures administratives pour y créer de nouveaux instituts[364]. Le rapport de la BM souligne, conjointement, la faible qualité des formations délivrées dans l'enseignement supérieur public en rapport aux investissements consentis par les gouvernements[365]. Le rapport reprend et diffuse pour la première fois les développements issus de la théorie économique du capital humain. Il reprend les résultats de l'étude économique conduite dans seize pays africains, notamment avec une analyse sur le Kenya, concluant et confirmant que le taux social de retour sur investissement est de 26% dans le primaire, de 17% dans le secondaire et de 13% dans l'enseignement supérieur[366]. Sur cette base et pour souligner le rééquilibrage que les gouvernements doivent effectuer en faveur de l'enseignement primaire (une hausse annuelle minimale de 3% du budget alloué à l'enseignement primaire est recommandée[367]), l'expertise de la Banque mondiale construit une comparaison des dépenses effectuées par étudiant en fonction du niveau scolaire. L'objectif est de démontrer que les gouvernements africains financent soixante fois plus pour un étudiant dans le supérieur qu'un élève dans le primaire. Le rapport souligne que « *not only does higher education now produce too many graduates in many fields, too few high-level personnel for postgraduate education and research, and not enough research and development advisory and consultancy services* […]. *But the costs per graduate* […] *are exorbitantly high* » [368]. Pour appuyer son argumentaire, la Banque mondiale utilise la comparaison internationale, puisque le coût par étudiant dans l'enseignement supérieur est entre six et sept fois supérieur en Afrique subsaharienne qu'en Asie

[363] *Ibid.*, p. 2, 4, 79, 94-96.
[364] *Ibid.*, p. 79.
[365] *Ibid.*, p. 4-5.
[366] *Ibid.*, p. 22.
[367] *Ibid.*, p. 51-52.
[368] *Ibid.*, p. 75. Voir l'annexe 4 sur le tableau édité par la Banque mondiale pour comparer les dépenses publiques réalisées par les gouvernements africains, par étudiant et secteur éducatif entre 1970 et 1983.

et neuf fois plus qu'en Amérique latine. Les implications de cette expertise a des conséquences directes sur la nature et la structure des prêts de la BM. Selon une étude comparative des prêts de Phillip W. Jones, le pourcentage des projets éducatifs financés par la BM, impliquant une privatisation et une mise en place d'une politique de partage des coûts, a augmenté de 33% à 100% entre 1980 et 1990. Sur la même période, le financement des projets ayant pour objetif le soutien de l'enseignement secondaire et tertiaire a baissé de 50% à 11%[369].

Le rapport suivant sur l'enseignement supérieur de la Banque mondiale intervient en 1994, quatre ans après la conférence de Jomtien, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*[370]. Avant de détailler le rapport, il est intéressant de souligner que sur les 152 références bibliographiques, seulement 32 articles, ouvrages et working papers ne sont pas issus de la Banque mondiale ou de ses experts : « *this fact leads one to question whose experience is meant by the subtitle « The Lessons of Experience »? The World Bank is writing about their experience or rather their policies for higher education in developing countries* »[371]. Ce rapport, s'appuyant sur une comparaison généralisée entre le continent africain, les pays asiatiques (Chine, Corée du Sud, Inde, Iran), pays d'Europe centrale et d'Amérique Latine (Brésil, Argentine, Mexique, Colombie), reprend les orientations entrevues dans le document de 1988, mais « *the neo-liberal agenda is even stronger in the 1994 paper than in the 1988 paper* »[372]. Cette expertise, qui est l'aboutissement de l'expertise de l'institution entre 1970 et 1990, réaffirme que les subventions accordées à l'enseignement supérieur sont trop importantes eu égard aux investissements dans le primaire et le secondaire, notamment du fait de la composition sociologique[373] et du faible taux de

[369] JONES, Phillip W., *World Bank Financing of Education*, Londres, Routledge, 1992, p. 177-178 cité par ALEXANDER, Nancy C., « Paying for Education ... », *art. cit.*, p. 303-304.
[370] BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, Washington, Banque mondiale, 1995 (1994).
[371] BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher … », *art. cit.*, p. 9.
[372] *Ibid.*, p. 10.
[373] BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les …*, *op. cit.*, p. vii.

rentabilité sociale des universités[374].

Cet examen de l'expérience dans le secteur éducatif fait ainsi apparaître trois domaines de réformes, que l'institution internationale financera s'ils sont respectés[375] : encourager la diversité des établissements, notamment en favorisant le développement des établissements privés (qui « *peuvent répondre avec efficacité et souplesse à l'évolution de la demande et offrent de nouvelles possibilités d'éducation, sans rien coûter (ou très peu) à l'Etat* »[376]) ; inciter les établissements publics à diversifier leurs sources de financement, par exemple en obligeant les étudiants à participer aux coûts de l'éducation ; et redéfinir le rôle de l'Etat dans l'enseignement supérieur[377]. Cette participation aux coûts de l'enseignement est au cœur de l'argument du rapport, avec la construction de scénarios envisagés : « *cette participation aux coûts peut prendre la forme du versement de droits d'inscription et de l'élimination des subventions non afférentes aux études. Les gouvernements peuvent autoriser les établissements publics à fixer eux-mêmes le montant des frais d'inscription et autres droits sans ingérence extérieure* […]. *Les gouvernements peuvent aussi réduire fortement, sinon éliminer, les subventions aux dépenses non afférentes aux études, comme l'hébergement et les repas* »[378]. Par exemple, les gouvernements sont appelés à encourager les établissements d'enseignement supérieur publics à mettre en place des activités productrices de revenus (enseignement de courte durée, recherche sous contrat pour l'industrie, développement des consultances) afin de favoriser la diversification du financement de l'enseignement supérieur. Le seul impératif fixé par la Banque mondiale est de « *laisser les établissements libres de disposer d'une grande partie des ressources d'appoint qu'ils se procurent. Les mesures de confiscation des ressources ainsi obtenues au profit d'une autorité centrale vont à l'encontre du but recherché, car elles découragent les*

[374] *Ibid.*, p. 3-4.
[375] *Ibid.*, p. 15.
[376] *Ibid.*, p. 6.
[377] *Ibid.*, p. 4.
[378] *Ibid.*, p. 7 et 44-46.

établissements de se constituer des réserves ou de s'assurer un revenu »[379]. Cette participation aux coûts peut enfin prendre la forme d'un système de prêt, encadré par l'Etat qui devra mettre en place un service administratif efficace, et en nombre, pour le suivi des emprunteurs et en faciliter le remboursement[380].

1.1.2.2. Les rapports à partir des années 2000 : la grande transformation

Le rapport de 2000 « Higher education in developing countries. Peril and promise », initie un changement radical et significatif dans la stratégie de la Banque mondiale pour le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le fait que cette « task force » soit rédigée en collaboration avec les experts de l'UNESCO et en partie par le bureau d'étude de la BM en Asie du Sud-Est explique cette nouvelle grille de lecture du secteur de l'enseignement supérieur. En effet, le rapport se base principalement sur le modèle de développement des pays asiatiques (Chine, Inde, Indonésie, Philippine, Thaïlande, Corée su Sud, Hong Kong et Singapour) afin de souligner l'importance de la révolution scientifique, des nouvelles technologies et donc du financement de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le développement et la croissance économiques[381]. L'institution reconnaît que la priorité accordée par les bailleurs internationaux au financement et au renforcement de l'éducation primaire a eu des impacts très négatifs pour l'enseignement supérieur, par exemple eu égard au faible ratio (5%) de recrutement dans les établissements universitaires. Depuis ce basculement stratégique de l'expertise de la Banque mondiale, les budgets alloués au secteur de l'éducation supérieure ont toujours augmenté[382].

Pour expliquer cette transition majeure de l'expertise, les auteurs du rapport se positionnent contre les précédentes expertises de la Banque mondiale en

---

[379] *Ibid.*, p. 8 et 47.
[380] *Ibid.*, p. 8-9.
[381] BANQUE MONDIALE et UNESCO, *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*, Washington, Banque mondiale, 2000, p. 33-34.
[382] MORIN, Sophie, « L'enseignement supérieur … », *op. cit.*, p. 8-9.

soulignant que depuis les années 1980 les bailleurs internationaux ont accordé peu d'intérêt à l'enseignement supérieur : « *we believe that a more balanced approach to education at all levels is needed. The focus on primary education is important, but an approach that pursues primary education alone will leave societies dangerously unprepared for survival in tomorrow's world* […]. *The Task Force believes that the social returns to investment are substantial and exceed private returns by a wider margin than was previously believed* »[383]. Ils reprennent d'ailleurs à leur compte la déclaration de la conférence internationale d'Harare en affirmant que « *higher education is no longer a luxury : it is essential to national social and economic development* »[384]. Le rapport insiste donc sur le besoin urgent d'investir, à travers un financement mixte (gouvernement, secteur privé, coopération université-industrie, philanthropie et étudiant[385]), dans le secteur universitaire pour y favoriser le développement quantitatif et qualitatif et pour qu'il devienne un secteur prioritaire du développement[386]. D'ailleurs, l'analyse affirme même que les pays dits en développement dépensent moins par étudiant que les pays dits développés, alors que le discours inverse était construit et diffusé précédemment[387].

Le rapport revoit donc l'approche et les conclusions en terme de taux de retour sur investissement qui était au cœur de la réflexion de la Banque mondiale entre le milieu des années 1970 et les années 1990 et qui a influencé de nombreux bailleurs multilatéraux et bilatéraux à promouvoir des projets de financement dans l'enseignement primaire : « *the Task Force* […] *believes that traditional economic arguments are based on a limited understanding of what higher education institutions contribute* […]. *Rate-of-return studies treat educated people*

---

[383] BANQUE MONDIALE et UNESCO, *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 16 et 20.
[384] *Ibid.*, p. 14. Cette formule a d'ailleurs été également reprise par Henry Rosovsky, Professeur à l'Université d'Harvard et Coprésident de la « task force » : « *higher education is the modern world's basic education, but developing countries are falling further and further behind. It's time to drive home a new message : higher education is no longer a luxury, it is essential to survival* ». Cité par BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher … », *art. cit.*, p. 19.
[385] BANQUE MONDIALE et UNESCO, *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 11 et 80.
[386] *Ibid.*, p. 10.
[387] *Ibid.*, p. 25.

as valuable only through their higher earnings and the greater tax revenues extracted by society. But educated people clearly have many other effects on society : educated people are […] *vital to creating an environment in which economic development is possible* […]. *Finally, rate-of-return analysis entirely misses the impact of university-based research on the economy – a far-reaching social benefit that is at the heart of any argument for developing strong higher education systems* »[388]. L'objectif de la nouvelle orientation est, notamment, d'encourager la réorientation des curricula pour les adapter aux besoins économiques et le développement des filières scientifiques et technologiques qui sont le socle de l'économie de la connaissance[389] et de la croissance[390]. Cette analyse de l'impact de l'éducation supérieure sur l'économie est basée sur l'expérience de l'Asie de l'Est qui, entre 1991 et 1995, a fortement investi dans l'ensemble de ses secteurs éducatifs, notamment en terme de recherche académique[391].

Le rapport suivant de la Banque mondiale date de 2001 et porte plus spécifiquement sur le financement de l'éducation sur le continent [392]. Cette note stratégique est le produit de discussions entre plusieurs spécialistes de l'éducation en Afrique à la fin des années 1990, débouchant sur une réunion de consultation, organisée en octobre 1999 au siège de l'UNESCO à Paris, en présence de ministres africains de l'éducation, d'experts de l'éducation, de représentants des organisations non gouvernementales, associations de parents et syndicats de professeurs[393]. La nouveauté de cette expertise est de mettre davantage l'accent sur des méthodes et outils alternatifs d'enseignement, et notamment l'éducation à distance. Les auteurs soulignent l'exemple d'un certain nombre d'établissements (notamment l'Université de Pennsylvanie aux Etats-

[388] *Ibid.*, p. 39.
[389] *Ibid.*, p. 14 et p. 59 et suivantes.
[390] *Ibid.*, p. 17-18.
[391] *Ibid.*, p. 38.
[392] BANQUE MONDIALE, *Une chance pour apprendre. Le savoir et le financement pour l'éducation en Afrique subsaharienne*, Washington, Banque mondiale, 2001.
[393] *Ibid.*, introduction non référencée.

Unis[394]), qui servent de modèles pour le continent (Université virtuelle africaine). Ces universités se sont initiées aux technologies d'Internet et représentent, pour la Banque mondiale, des solutions alternatives au modèle traditionnel de l'éducation supérieure basé sur une formation à temps plein sur des campus résidentiels[395] : « *la plupart des pays africains ne peuvent pas conserver les niveaux d'inscription actuels au niveau universitaire, lesquels sont inférieurs à 5 pour cent* […]. *Il est peu probable que nous assistions à l'extension du modèle traditionnel de campus résidentiel — dans lequel les étudiants suivent des cours à temps plein pendant trois années au moins* […]. *Cette région a* […] *besoin de modèles d'apprentissage plus flexibles et plus rentables, lesquels exploitent les nouvelles technologies et permettent aux étudiants de prendre part à des programmes donnant accès à un diplôme et qui combinent travail et études* »[396]. L'objectif de ces nouveaux modes d'apprentissage est d'augmenter le nombre de diplômés universitaires à faible coût, de faciliter l'insertion des chercheurs africains dans la communauté scientifique internationale et de développer des bibliothèques numériques disponibles pour les professeurs et les étudiants[397].

Le rapport publié pour la première fois en 2002 poursuit la nouvelle direction et stratégie relative à l'enseignement supérieur de la Banque mondiale[398], notamment dans sa comparaison entre des pays africains et asiatiques (exemple construit entre le Ghana et la Corée du Sud)[399]. La préface à l'édition francophone du rapport souligne ce changement majeur opéré par l'institution : « *après avoir soutenu jusqu'à très récemment que l'enseignement supérieur n'était pas une priorité pour les pays en développement et que son financement était l'affaire des seuls bénéficiaires, la Banque mondiale remet en question ses analyses antérieures et place désormais l'enseignement supérieur au cœur de ses priorités.*

[394] *Ibid.*, p. 41.
[395] *Ibid.*, p. 14-15.
[396] *Ibid.*, p. 53-54.
[397] *Ibid.*
[398] BANQUE MONDIALE, *Construire les sociétés …*, *op. cit.*
[399] *Ibid.*, p. 40-42.

Allant plus loin encore, elle prend le soin de démontrer la corrélation entre l'enseignement supérieur — désormais qualifié de vital — et le développement des pays émergents »[400].

Pourtant le rapport souligne que la BM continue d'être perçue comme n'ayant pas répondu aux attentes croissantes en matière d'enseignement supérieur, notamment en matière de volume des prêts. La BM est encore généralement appréhendée comme une institution qui soutient essentiellement l'éducation primaire, qui plaide systématiquement pour le redéploiement des dépenses publiques de l'enseignement supérieur à l'éducation de base et qui décourage les pays dits en développement d'envisager des investissements en faveur de la formation supérieure[401]. La Banque mondiale réaffirme donc, dans cette expertise, que le savoir est un facteur clé du développement[402]. Plus exactement, l'idéologie diffusée est que le progrès social et économique se réalise principalement par le développement des connaissances et l'application du savoir. Aussi, le rôle de l'Etat est de mettre en place des cadres propices qui encouragent les établissements supérieurs « *à être plus novateurs et sensibles aux besoins d'une économie du savoir concurrentielle à l'échelle mondiale, et mieux adaptés aux conditions changeantes du marché du travail en matière de capital humain de haut niveau* »[403].

Enfin, le dernier rapport de 2009 poursuit le tournant entamé dans les années 2000 pour « *faire de l'enseignement supérieur le moteur du développement en Afrique subsaharienne* »[404]. Cette expertise, qui se base sur l'expérience de sept pays africains dont la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya, soutient qu'il est urgent et nécessaire pour les pays d'Afrique subsaharienne d'acquérir les capacités

[400] *Ibid.*, p. xv.
[401] *Ibid.*, p. 6.
[402] *Ibid.*, p. 36-43.
[403] *Ibid.*, p. 34.
[404] BANQUE MONDIALE, *Faire de l'enseignement supérieur le moteur du développement en Afrique subsaharienne*, Washington, Banque mondiale, 2009.

susceptibles de créer de nouvelles industries. L'investissement dans l'enseignement supérieur et le capital humain est à la base de ce projet pour promouvoir la croissance du système industriel[405]. Les nouvelles recherches en économie de l'éducation soulignent que les rentabilités privées et publiques de l'éducation se sont accrues de façon consistante. Alors que les recherches initiales dans les années 1960-1990 démontrent que les rendements de l'enseignement primaire sont les plus importants, les nouvelles études affirment que ceux de l'enseignement supérieur, notamment privés, croissent de façon appréciable : « *une augmentation des niveaux d'études supérieures moyens d'un an renforcerait la croissance annuelle du PIB en Afrique subsaharienne de 0,39% et augmenterait ainsi le niveau stable à long terme du PIB africain par habitant de 12%* »[406].

Cette nouvelle approche du développement basée sur la connaissance et le savoir[407] apparaît pour la BM comme la seule pouvant permettre aux pays africains un développement pérenne. Néanmoins, cet investissement doit être réalisé en lien avec les besoins et offres du marché : « *même si les exigences sociales et politiques poussent à l'augmentation du taux d'inscription dans les institutions publiques de l'enseignement supérieur, celles-ci doivent être équilibrées en fonction de la nécessité d'accroître la pertinence de l'éducation* […] *en ciblant la production de ces compétences techniques* […] *susceptibles de promouvoir des industries compétitives* »[408]. La conception de l'enseignement supérieur doit être en lien avec les projets nationaux de développement des pays[409]. Ce qui a des implications directes en terme de formation et de choix de filière. L'institution recommande aux gouvernements de mettre en place des outils incitatifs pour réorienter progressivement les étudiants vers les disciplines

[405] *Ibid.*, p. xix-xx.
[406] *Ibid.*, p. xxi.
[407] *Ibid.*, p. xxx.
[408] *Ibid.*, p. xxii.
[409] *Ibid.*, p. xxx.

répondant le mieux à l'offre et aux besoins du marché[410].

A la suite de ces différents rapports, on peut souligner que l'expertise et les recommandations de la Banque mondiale évoluent aux rythmes des théories et approches dominantes de l'économie de l'éducation au sein de l'institution et dans le champ de la discipline. L'arrivée d'une nouvelle génération d'économistes comme de recrutement/départ interne à l'organisation expliquent également ces transitions[411]. Surtout, cette révolution dans l'expertise de l'enseignement supérieur de la BM, au début des années 2000, se matérisalise par un consensus entre l'UNESCO et la BM. Jusqu'aux années 1990, des visions concurrentes sur les politiques éducatives entre les deux institutions persistent. Même si l'UNESCO a perdu de son influence, elle continue de défendre un regard critique sur les politiques menées par la Banque mondiale et sa vision exclusivement économiste de l'éducation[412]. A partir des années 2000, cette rivalité entre l'approche « économique » de la BM et « humaniste » de l'UNESCO n'existe plus. Les modèles proposés peuvent donc plus facilement se présenter comme techniques et non plus comme politiques[413].

Progressivement, et notamment à partir du rapport rédigé entre les deux institutions en 2000 « Higher education in developing countries. Peril and promise », on observe un consensus qui se construit et se traduit lors des grandes rencontres et conférences internationales (forum mondial sur l'éducation à Dakar en avril 2000, accord sur les Objectifs du millénaire pour le développment en septembre 2000). Comme le démontre Marie-France Lange, l'intérêt de ces conférences tient au fait que les institutions internationales, notamment financières comme la BM, arrivent à produire un consensus apparent entre

[410] Voir l'annexe 5 du tableau de la Banque mondiale édité pour souligner l'inégale répartition des diplômés par filière dans les universités africaines en 2005. Sur cette question, se référer également à YUSUF, Shahid et NABESHIMA, Kaoru (éd.), *How Universities Promote Economic Growth*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.
[411] MUNDY, Karen E., « Retrospect and Prospect … », *art. cit.*
[412] WAGNER, Anne-Catherine, « Nouvelles formes … », *op. cit.*, p. 295.
[413] *Ibid.*, p. 298.

l'ensemble des acteurs[414] : « *si les conférences internationales sur l'éducation ont toujours promu de nouvelles utopies ou idéologies, la spécificité* [*de ces conférences*] […] *tient à l'arrivée des institutions financières, à leur capacité* […] *de créer un consensus apparent. Le consensus global accepté repose sur la formulation de questions éthiques les plus élémentaires conditionnant l'adhésion de tous « qui est pour l'éducation pour tous ? », excluant de fait les questions de fond « quelle éducation pour qui, avec qui et pour quel projet de société ? »* »[415].

Comme le souligne Anne-Catherine Wagner, ces formes de consensus globaux et apparents sont produits par l'opacité des discours internationaux, renforcés par l'utilisation de sigles (EPT pour Education Pour Tous, OMD pour Objectifs du Millénaire pour le Développement, SPU pour Scolarisation pour Tous) ou de raccourcis (les programmes et accords deviennent les noms de la ville où se tiennent les conférences internationales). Ces procédés rhétoriques génèrent « *des mots d'ordre immuables et indiscutables, figés dans des lettres qui font disparaître les réalités sociales ou institutionnelles auxquelles elles correspondent. Ces signes diffusent une vision désincarnée, bureaucratisée et homogénéisante des problèmes éducatifs dans les pays en développement. Ils construisent aussi un système de références et de connivence relativement fermé, réservé aux initiés et qui marque l'appartenance à cet univers social des organisations internationales* »[416]. Au-delà de ces outils rhétoriques, le degré de sophistication formelle des modèles produits contribue également à imposer leur légitimité et à décourager les critiques. L'avènement de l'économie de l'éducation et de ces procédés (chiffres, tableaux comparatifs, graphiques), encadrant les documents et rapports des institutions internationales, a fini par harmoniser l'apparence du discours et des bonnes pratiques structurant l'enseignement supérieur.

---

[414] LANGE, Marie-France, « Ecole et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire ? », *Cahiers d'Etudes africaines*, 2003, n° 1-2, p. 145-150.
[415] *Ibid.*, p. 149.
[416] WAGNER, Anne-Catherine, « Nouvelles formes … », *op. cit.*, p. 296.

1.2. La construction du modèle de Makerere : un nouveau parangon

> « [*The University of Makerere is a*] *star* […] [*and it is*] *the best performing university that Rockefeller had ever funded* ».
>
> Gordon Conway, Président de la Fondation Rockefeller (1998-2004)[417].

Les différents rapports de la Banque mondiale utilisent, à de multiples reprises, la construction et la mise en valeur d'exemple, de modèles et de bonnes pratiques pour illustrer les principales recommandations et orientations souhaitées par l'institution internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur (essentiellement la généralisation de la politique de partage des coûts, le développement de l'enseignement supérieur privé, la mise en place de processus de déconcentration administrative et l'orientation de cursus indexée sur les besoins et demandes du marché). L'université ougandaise de Makerere a ainsi été érigée, au sein de six rapports d'expertise, comme un modèle pour les universités voisines et continentales.

1.2.1. Un modèle construit dans les rapports de la Banque mondiale

Tour-à-tour qualifié de « *graphic example* »[418], « *one of the East Africa's pre-eminent intellectual and capacity-building resources* »[419], « *lessons for other universities in Africa* »[420], « *exemple africain* »[421], « *modèle de réforme institutionnelle* »[422], « *une des rares réussites récentes* »[423], les experts de la BM ont progressivement fabriqué une représentation de la réalité des réformes

---

[417] SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths, Makerere's History : a Retrospect, *JHEA/RESA*, 2008, vol. 6, n° 1, p. 28.
[418] BANQUE MONDIALE, *The African Capacity Building Initiative. Toward Improved Policy Analysis and Development Management in Sub-Saharan Africa*, Washington, Banque mondiale, 1991, p. 11.
[419] BANQUE MONDIALE et UNESCO, *Higher Education …*, *op. cit.*, p. 54.
[420] *Ibid.*, p. 55.
[421] BANQUE MONDIALE, *Une chance pour …*, *op. cit.*, p. 53.
[422] *Ibid.*
[423] BANQUE MONDIALE, *Construire les sociétés …*, *op. cit.*, p. 110.

entreprises à Makerere afin de construire un modèle de réussite à exporter. A travers ce parangon de Makerere, la Banque mondiale souligne surtout les transformations financières et managériales entreprises par l'université entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, puisqu'aux développements des frais d'inscription, des cours du soir, des étudiants dits privés se sont conjugués des réformes ayant accordé une plus grande autonomie aux unités académiques, notamment pour gérer leurs propres revenus (se référer à l'annexe 6 synthétisant la construction du modèle de Makerere dans les rapports de la Banque mondiale).

Ce modèle de réussite ougandais mis en avant dans plusieurs rapports des experts de la Banque mondiale est loin d'être anodin et doit être déconstruit. En effet, le tournant néolibéral engagé à partir de la fin des années 1970 a été marqué par « *l'amplification des mouvements d'export-import de modèles de gestion sociale, politique et économique, portés par les grands organismes internationaux dans le sillage de la Banque mondiale* »[424]. Les modalités d'action des institutions internationales ont évolué : la construction, la mise en valeur et la diffusion de modèles de réussite, d'exemple, de « best practices » sont en vogue. Cette transformation s'inscrit dans le cadre plus global de la promotion du concept d'appropriation des réformes (« ownership »). Comme le souligne le rapport de la Banque mondiale en 1994, l'objectif est désormais de tirer les leçons des expériences[425] pour promouvoir des exemples et des modèles de réussite « du sud vers le sud » : *« la diffusion de pratiques issues de pays du Sud peut être assimilée à des processus d'import-export ou de transferts entre pays confrontés à des situations assez proches (notamment en terme de capacités financières), et devrait ainsi être d'appropriation plus facile que dans le cas de directives conçues au Nord* »[426]. Le développement et la généralisation de cet outil efficace de l'action publique sur la scène internationale s'inscrivent dans l'avènement de l'« evidence-based policy » consistant à créer des exemples types, scientifiques et

[424] DARBON, Dominique, « Introduction » in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des …*, *op. cit.*, p. 5-6.
[425] BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les …*, *op. cit.*
[426] DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.*, p. 490.

irréfutables pour légitimer un processus d'action publique. Par exemple, en 1994, l'UNESCO crée une unité (« Management of social transformation ») pour « *produire des connaissances fiables et appropriées pour des décideurs politiques* » avant d'avoir pour objectif, à partir de 2003, la production d'une « *culture de l'evidence-based policy-making* »[427].

Le terme de modèle peut être défini comme un « *ensemble de techniques, concepts, procédures et savoir-faire spécifiques, élaborés ou assemblés pour répondre à un problème donné et offert par les représentations d'évidence et de validité scientifiques auxquelles il donne lieu dans un dispositif social particulier à des pratiques de réutilisation (importation, routines…)* »[428]. De nombreux enjeux méthodologiques et scientifiques entourent cette utilisation des modèles. On peut en relever trois concomitants : i) déconstruire la prétendue réalité du modèle pour interroger l'opération de construction ; ii) comprendre les enjeux de légitimité des acteurs, situés à différents niveaux, autour de la construction et de l'utilisation d'un modèle ; et iii) penser le transfert du modèle puisque, par nature, le modèle a pour vocation la reproductibilité et l'analogie.

Premièrement, en analysant la construction et la diffusion d'un modèle, il convient au préalable d'en récuser la dépolitisation « *dont les parent les acteurs qui les mettent en scène pour ne faire de ces processus que de simples situations (neutres socialement) assurant le passage (également neutre) de techniques (tout aussi neutres)* »[429]. La modélisation est une construction normative du réel qui passe par un processus de sélection de données où les représentations sont figées encadrant un ensemble de pratiques et de normes présenté comme apolitique, a-

[427] Site internet du Management of Social Transformation consulté par Elise Demange (le 19/02/2010) www.portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL_ID=7239&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html dans *Ibid.*, p. 490-491.
[428] Utilisation du terme de « modèle duplication » défini par DARBON, Dominique, « Modèles et transferts … », *op. cit.*, p. 253-254.
[429] DARBON, Dominique, « Introduction » in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des … , op. cit.*, p. 10.

idéologique et a-historique[430]. Le modèle contient intrinsèquement des hypothèses, des présupposés véhiculant des normes, des valeurs et des visions du monde : « *la composante normative, voire idéologique, est une des caractéristiques fondamentales des modèles* […]. *Or, malgré la force de cette composante, celle-ci est dissimulée et les modèles sont présentés comme neutres, et ce probablement afin de permettre leur réplication* »[431]. Le modèle est contextualisé, mais en transition permanente, reconstruit suivant des nouvelles perceptions du réel. Le modèle est donc une représentation sociale évoluant au gré des théories dominantes. Le modèle est une construction schématique d'une réalité, une montée en abstraction[432], un instrument d'interprétation du réel et donc une copie représentative servant de référence et de simulation[433].

Deuxièmement, la construction d'un modèle engage à s'interroger sur l'ensemble des stratégies d'acteurs qui l'entourent[434]. La notion de modèle « *révèle* […] *le rôle des jeux d'acteurs et des rapports de pouvoir dans un contexte globalisé* […]. *Le modèle étant tributaire des choix effectués par ses constructeurs, il permet de mettre l'accent sur les jeux d'acteurs »*[435]. La mise en avant par les experts de la Banque mondiale de la réussite des réformes entreprises à l'Université de Makerere entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 est un outil de légitimation pour l'institution internationale, c'est-à-dire « *une question de croire et de faire croire, d'interprétation et de jeu* »[436]. Comme le démontre Béatrice Hibou, cette recherche de modèle de réussite, économique comme politique, est un instrument au service de logiques et processus de légitimation utilisés par une

[430] CATHELIN, Mélanie, « Les enjeux de la production et de la réception du modèle de développement des capacités africaines en maintien de la paix » in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des …*, *op. cit.*, p. 141.
[431] DEMANGE, Elise, « Du modèle aux modèles ougandais de lutte contre le sida. Une construction au cœur d'enjeux stratégiques et cognitifs » in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des …*, *op. cit.*, p. 126.
[432] DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.*, p. 495.
[433] RAMBAUD, Brice, « Réflexions sur les trajectoires africaines de deux modèles médiatiques occidentaux. Analyse comparative de la presse écrite du Burkina Faso et du Kenya » in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des …*, *op. cit.*, p. 173.
[434] DARBON, Dominique, « Introduction » in DARBON, Dominique (dir.), *La politique des …*, *op. cit.*, p. 7.
[435] DEMANGE, Elise, « Du modèle aux modèles … », *op. cit.*, p. 126-127.
[436] HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011, p. 75.

myriade d'acteurs multi-situés. Les processus de légitimation se structurent autour d'un ensemble de représentations, d'images, de perceptions, de styles et d'imaginaires que ces modèles véhiculent[437]. Construire, dire et diffuser un modèle, c'est « *exprimer une vision, dévoiler des normes et des principes, c'est surtout chercher à légitimer les actions entreprises et à se légitimer* »[438]. Le modèle construit renforce toute une série d'acteurs positionnés à des échelles différentes : dans notre cas d'étude, l'institution internationale fabricant le modèle pour légitimer sa politique et ses prescriptions, mais également les acteurs nationaux (politiques) et locaux (administrateurs) qui, internationalement reconnus, peuvent utiliser cette reconnaissance pour asseoir leur position locale et avoir accès à de nouvelles ressources.

Troisièmement, le parangon se construit comme un modèle performatif car il a pour vocation le transfert pour améliorer des situations prétendues similaires. Le modèle est une construction élaborée afin d'être reproduite : « *il renvoie à la fois à une volonté de transfert, et à l'existence concrète de réplique(s) de l'objet source, ce qui n'est pas le cas pour un simple exemple, et moins encore pour un succès »*[439]. Le modèle est ainsi fortement lié à la notion de transfert et en est même parfois un synonyme partiel[440]. L'un des objectifs de ce travail est de questionner le transfert du modèle de réformes universitaires ougandaises au regard des trajectoires des cas d'études est-africains (voir notamment partie 2, chapitre 1).

[437] *Ibid.*, p. 77
[438] *Ibid.*, p. 78
[439] DEMANGE, Elise, « Du modèle aux modèles … », *op. cit.*, p. 126.
[440] DARBON, Dominique, « Modèles et transferts … », *op. cit.*, p. 249.

1.2.2. La consécration du modèle de Makerere : le rapport de David Court

> « *It has been claimed that trying to change a university is like trying to move a cathedral* […]. *In its own quiet revolution, one university has shown that it is possible to move the cathedral !* »[441].

La consécration du modèle de réussite de Makerere intervient en avril 1999 lors d'un rapport de la Fondation Rockefeller et de la Banque mondiale. Cette expertise de vingt-deux pages est rédigée par David Court qui est, entre 1972 et 2002, à la fois responsable du bureau régional de l'Afrique de l'Est pour la Fondation Rockefeller et consultant pour la Banque mondiale. Sa trajectoire professionnelle illustre les nombreux chevauchements et circulations qui existent entre les institutions internationales et les bailleurs de fonds.

[441] COURT, David, *Financing Higher …*, *op. cit.*, p. 4 et 19 qui reprend la citation de COOMBE, T., « A Consultation on Higher Education in Africa : a Report to the Ford Rockefeller Foundations », Working paper, Institute of Education (University of London), 1991.

Encadré 1 : Bibliographie de David Court

David Court est l'un des experts qui a le plus publié sur les réformes universitaires en Afrique de l'Est pendant les années 1970-2000. David Court rejoint l'Université de Makerere en 1962 comme assistant-ingénieur, après avoir terminé son master à l'université anglaise de Cambridge : « *I found it an inspiring and valuable experience which led me to a lifetime of work in Africa* ».
Il part ensuite quatre ans enseigner l'histoire, l'anglais et l'économie en Tanzanie à la « Old Moshi School ». David Court rejoint ensuite la Californie pour réaliser son doctorat en science de l'éducation à l'Université de Stanford. Après avoir soutenu sa thèse, il obtient en 1971 un poste d'enseignement à l'Université de Nairobi au célèbre « Institute for development studies ». En 1972, il intègre à Nairobi le bureau régional pour l'Afrique de l'Est de la Fondation Rockefeller, avant d'en devenir le directeur jusqu'en 2002. En 1998, il effectue cinq années de détachement à Washington comme expert à la Banque mondiale : « *during this period, while working for the World Bank and the Rockefeller Foundation, I was part of the Partnership committee of four Foundations* [Partnership for Higher Education in Africa]. *As a contribution to their support for higher education institutions, we supported a series of studies by national scholars showing extensive reform in higher education in various countries, including Tanzania, Uganda, Ghana, South Africa and Mozambique* ».
Il est chargé de plusieurs expertises en 1999 par le ministre ougandais de l'éducation auprès du conseil de l'Université de Makerere pour y identifier les activités à privatiser et les fonctions à décentraliser. Malgré son départ à la retraite de la Fondation Rockefeller et de la Banque mondiale en 2002, il continue à y faire plusieurs consultances depuis Nairobi.

Principales publications et communications :
- COURT, David et GHAI, Dharam P. (éd.), *Education, Society and Development : New Perspectives from Kenya*. Nairobi, Oxford University Press, 1974.
- COURT, David, « The Experience of Higher Education in East Africa : the University of Dar es Salaam as a New Model ? », *Comparative Education*, 1975, vol. 11, n° 3.
- COURT, David, « The Education System as a Response to Inequality » in BARKAN, Joel D. et OKUMU John J., *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, New York, Praeger, 1979.
- COURT, David, « The Development Ideal in Higher Education : the Experience of Kenya and Tanzania », *Higher Education*, 1980, vol. 9, n° 6.
- COURT, David, « Contexte de la recherche en éducation au Kenya » in SHAEFFER, Sheldon et NKINYANGI, John A., *Les contextes de recherche en éducation dans les pays en développement*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 1984.
- COURT, David, et COLEMAN, James S., *University Development in the Third World. The Rockefeller Foundation Experience*, Oxford, Pergamon, 1993.
- COURT, David, *Financing Higher Education in Africa : Makerere, the Quiet Revolution*, Working paper, Banque mondiale/Fondation Rockefeller, 1999.

Références pour la bibliographie :
TEACHERS FOR EAST AFRICA ALUMNI, *Newsletter n° 14*, février 2006, rubrique « Yours stories » (source des citations en italique) http://www.tea-a.org/news/14/16.html ; MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul (Sénégal), CODESRIA, 2007, p. 235 et site Internet de la Fondation Rockefeller http://www.rockefellerfoundation.org.

Issu d'un voyage de David Court en 1999 à l'Université de Makerere, le rapport « Financing higher education in Africa : Makerere, the quiet revolution »[442] attribue à l'institution d'enseignement supérieur ougandaise de véritables lettres de noblesse de réussite. Respectivement définie comme « *aspire to become one of the preeminent intellectual and capacity building resources in Uganda and the*

[442] COURT, David, *Financing Higher …, op. cit.*

wider region »[443], « *impressive example* »[444], « *lessons for other universities in Africa* »[445], « *startlingly instructive demonstration* »[446], « *instructive story* »[447], « *example for the rest of the continent* »[448], « *success* »[449], le rapport de David Court souligne que les nombreuses transformations initiées depuis le début des années 1990 au sein de l'institution doivent servir d'exemple et de modèle pour les universités voisines et africaines. David Court s'interroge d'ailleurs dans un paragraphe sur la singularité de la réussite ougandaise par rapport aux universités du continent : « *why has it worked so well in Uganda ? Other universities have strategic plans and several are embarked on a reform agenda, but nowhere else has reform been so rapid and comprehensive* »[450].

Même si David Court affirme que les administrateurs de l'université et les dirigeants politiques n'ont pas connu de pressions extérieures, malgré un soutien important des bailleurs, pour réformer l'institution[451], Makerere est un véritable parangon du package des prescriptions construit par les experts de la Banque mondiale depuis les années 1980. L'étude de David Court évoque à plusieurs reprises les transformations en terme de structure de management (avec des unités académiques plus autonomes de l'administration centrale) et de cursus indexés sur la demande et les besoins du marché de l'emploi. Il y souligne surtout les réformes financières et l'instauration des frais d'inscription qui permettent la viabilité du système universitaire[452] : « *in the space of five years Makerere has*

[443] *Ibid.*, p. i.
[444] *Ibid.*
[445] *Ibid.*, p. ii et 17.
[446] *Ibid.*, p. 1.
[447] *Ibid.*
[448] *Ibid.*, p. 4.
[449] *Ibid.*, p. 9 et 11.
[450] *Ibid.*, p. 9.
[451] *Ibid.*, p. 11.
[452] Le raport souligne néanmoins la hausse exponentielle des étudiants n'ayant pas pu se combiner aux infrastructures limitées du campus. David Court affirme également que le gouvernement ougandais ne peut pas continuer à se désengager de l'enseignement supérieur. Il rejoint quelques années en avance le tournant idéologique effectué, au début des années 2000, par les experts de la Banque mondiale sur le rôle de l'Etat dans l'enseignement supérieur : « *despite the benefits of privatization, the state can not abdicate from involvement in the university* […]. *The state has to retain some measure of control over the university and a significant portion of its funding* ». *Ibid.*, p. 12.

moved from a situation where none of students paid fees to one where over 70 percent do »[453].

Selon David Court, les réformes à l'Université de Makerere démontrent que l'expansion des effectifs étudiants et le maintien de la qualité de l'enseignement supérieur peuvent être réalisés dans un contexte de baisse du budget alloué à l'université par un gouvernement[454] : « *one of the standing policy conundrums of Africa is how to provide good quality higher education to large numbers, equitably but without undue dependence on public resources. From Makerere University in Uganda comes a startlingly instructive demonstration of new possibilities for solving this conundrum* »[455]. Ces réformes internes ont ainsi permis au gouvernement ougandais d'allouer un budget supérieur aux secteurs de l'enseignement primaire et secondaire : « *one important effect of revenue diversification has been to facilitate the reallocation of government funding across levels of the education sector. As a result of the Government's support to the Universal Primary Education policy, public funds for higher education have been decreasing, as compared with public funds for primary education* »[456].

A travers les outils usuels des institutions internationales (graphiques et tableaux chiffrés), le rapport de David Court consacre l'université ougandaise comme un modèle des bonnes pratiques des réformes universitaires. L'exemple ougandais est ainsi reproduit et diffusé au sein des rapports de la Banque mondiale, dans les publications consacrées à l'enseignement supérieur en 2000, 2001, 2002 et 2010. L'étude de David Court est régulièrement invoquée par les administrateurs de l'Université de Makerere pour légitimer les réformes introduites à l'encontre de leurs détracteurs, essentiellement les associations étudiantes et enseignantes, comme le souligne un rapport de l'établissement : « *the limited devolution that*

[453] *Ibid.*, p. i.
[454] *Ibid.*, p. ii.
[455] *Ibid.*, p. 1.
[456] *Ibid.*, p. 8.

came with the private students' scheme released tremendous energies for creativity in the delivery of academic programmes and the judicious use of funds. Makerere regained its glory as the « Harvard for Africa » through what has been described as the quiet revolution »[457].

1.2.3. La circulation du parangon de Makerere dans la littérature scientifique : un contre-modèle

Le cas de l'Université Makerere, construit comme un modèle à exporter par l'expertise des bailleurs de fonds et des organisations internationales, a également été mobilisé par la littérature scientifique[458]. Par exemple, l'article de

---

[457] MAKERERE UNIVERSITY, *Rationalisation and Management of the Devolution Process at Makerere University : Backround and Justification for Introducing the College Model*, The Reference Group and the Planning and Development Department, 18 novembre 2004, p. 9 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 235.

[458] Voir par exemple BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic Development in Africa. Case Study : Uganda and Makerere University*, Working paper, Herana/CHET, non daté ; BASHEHA, Benon C., « Liberalisation Policy Reforms and Management of Higher Educational Institutions in Uganda », thèse de philosophie, Université de Makerere, 2004 ; BISASO, Ronald, « Organisational Responses to Public Sector Reforms in Higher Education in Uganda : a Case Study of Makerere University », *Journal of Higher Education Policy and Management*, 2010, vol. 32, n° 4, p. 343-351 ; BYARUHANGA, Mark, « The Paradox of Curriculum Innovation and Implementation in a Liberalized Higher Education in Uganda. A Challenge to Makerere University », papier présenté pendant la conférence « Africa in the New Millennium », CODESRIA, 8-12 décembre 2002, Kampala ; CLARK, B., « Makerere University : Entrepreneurial Rebound from the Academic Pits in Uganda » in CLARK, B. (éd.), *Sustaining Change in Universities*, Londres, Open University Press, 2004, p. 99-109 ; DINWIDDY, Hugh et TWADDLE, Michael, « The Crisis at Makerere » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, Londres/Kampala, James Currey/Fountain Publishers, 1988, p. 195-204 ; FREEMAN, Phyllis, JOHANSSON, Eva et THORVALDSSON, Jerker, « Enhancing Research … », *op. cit.* ; FURLEY, Oliver, « Education in post-independence Uganda : Change Amidst Strife » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Uganda Now …*, *op. cit.*, p. 175-194 ; KAJUBI, Senteza W., « Financing of Higher Education in Uganda », *Higher Education*, 1992, vol. 23, n° 4, p. 433-441 ; KASOZI, A. B. K., *University Education in Uganda. Challenges and Opportunities for Reform*, Kampala, Fountain, 2000 ; KASOZI, A. B. K., « The Role of the State in Addressing Challenges and Opportunities Posed by the Rapid Growth of Universities in Uganda Since 1988 », *African Studies Review*, 2002, vol. 45, n° 2, p. 123-139 ; KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's Public Universities. An obstacle to Serving the Public Good*, Kampala, Fountain Publishers, 2009, p. 200-215 ; KIIZA, Julius, « Liberalisation Policies and University Education in Uganda : an Assessment of the Cost-Sharing Policy », *Makerere Political Science Review*, 1997, vol. 1, n° 1, p. 72-87 ; KWESIGA, Joy C. et AHIKIRE, Josephine, « On Student Access … », *art. cit.* ; MAGARA, Elisam, « Financing a Public University : Strategic Directions for Makerere University in Uganda », *JHEA/RESA*, 2009, vol. 7, n° 3, p. 61-86 ; MAKERERE INSTITUTE OF SOCIAL RESEARCH, « The State of Makerere University Ten Years after the Universities and Other Tertiary Institutions Act (UOTIA) », Working paper, MISR/HURIPEC, 2011 ; MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.* ; MAYANJA, Muhammad K., « The Social Background of Makerere University Students and the Potential for Cost Sharing », *Higher Education*, 1998, vol. 36, n° 1, p. 21-41 ; MURIISA, Roberts Kabeba, « It Is Not All About Money : Financial Governance and Research in Public Universities in Uganda » in ALEMU, Kassahun Berhanu, HALVORSEN, Tor et MWIANDI (éd.), Mary, *Reshaping Research … , op. cit.*, p. 1-23 ; MURIISA, Roberts Kabeba et BACWAYO, Kukunda Elizabeth, « University Education in Uganda : a Situational Overview » in ALEMU, Kassahun Berhanu, HALVORSEN, Tor

Birgit Brock-Utne[459], qui concentre son approche sur le rôle des acteurs internationaux dans l'imposition unilatérale des réformes universitaires en Afrique, revient sur la construction et la diffusion de l'expérience des réformes à Makerere comme un modèle pour le continent : « *the so-called « Makerere miracle » in Uganda shows what can happen to a university in a poor country when it becomes governed by the market, rather than pursuing its own national plans for development* […]*. The restoration of the university from one that had almost fallen to pieces to a functioning institution and the way this was achieved is looked at as a miracle and a success story* »[460]. Alors que les experts des rapports internationaux décrivent essentiellement le succès des réformes entreprises par les réformateurs ougandais, Birgit Brock-Utne souligne dans sa recherche l'envers du décor et le coût du prétendu miracle[461]. Pour étayer son argumentaire, elle reprend les rapports de l'association des enseignants de Makerere dénonçant les conditions d'étude sur le campus qui se sont dégradées, dues essentiellement à la hausse exponentielle des effectifs étudiants[462].

Mais les transformations à l'Université de Makerere initiées depuis la fin des années 1980 ont surtout été au centre d'un ouvrage rédigé par Mahmood Mamdani, figure emblématique de la scène académique et intellectuelle ougandaise, « Scholars in the marketplace. The dilemmas of neo-liberal reform at

---

et MWIANDI (éd.), Mary, *Shaping Research … , op. cit.*, p. 199-236 ; MUSISI, Nakanyike B., « The Role of Makerere University Higher Education in the Decentralisation Process » in MUSISI, Nakanyike B. et DODGE, Cole P. (éd.), *Transformations in Uganda*, Kampala/Washington, Makerere Institute of Social Research/Cuny Centre, 2002, p. 192-205 ; MUSISI, Nakanyike B., « Embryonic Transformation : Makerere University in the 1990's and into the 21st Century » in MUSISI, Nakanyike B. et DODGE, Cole P. (éd.), *Transformations in … , op. cit.*, p. 241-265 ; MUSISI, Nakanyike B. et MAYEGA, Florence, « Uganda » in PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education … , op. cit.*; MUSISI, Nakanyike B. et MUWANGA, Nansozi K., *Makerere University …* », *op. cit* ; OULA, Quintas O., « Neo-Liberal Reforms and the Quality Education in Makerere University, Uganda », Working paper, IFRA, 2001 ; SICHERMAN, Carol, *Becoming an …*, *op. cit.* ; SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths … », *art. cit.* et VARGHESE, N. V., « Incitations et changements institutionnels dans l'enseignement supérieur », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2004, vol. 1, n° 16, p. 39-40.

[459] BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher … », *art. cit.*

[460] *Ibid.*, p. 20-21.

[461] *Ibid.*, p. 21.

[462] *Ibid.*, p. 22.

Makerere University, 1989-2005 »[463]. M. Mamdani présente lui même, dans la préface de l'ouvrage, l'Université de Makerere comme l'idéal-type des conséquences désastreuses des prescriptions construites par l'expertise des organisations internationales : « *this is a case study of market-based reform at a single university – Makerere University* […]. *But the study also illuminates larger issues raised by neo-liberal reform of higher education. Because neo-liberal reform at Makerere has been held up by the World Bank as the model for the transformation of higher education on the African continent, these issues have a particular resonance for the African context* »[464]. Si de nombreux ouvrages, parfois monographiques, ont été consacrés aux réformes universitaires en Afrique de l'Est, l'ouvrage de Mahmood Mamdani doit se lire comme une réponse acerbe et extrêmement bien documentée (nombreux entretiens et références à des documents internes de l'université notamment) aux rapports des organisations internationales et à la construction de l'exemple de Makerere. Sa figure de professeur, d'intellectuel engagé et d'universitaire internationalement reconnu est si importante en Ouganda et en Afrique, que l'ouvrage devient rapidement une référence sur la problématique des transformations universitaires sur le continent. Surtout, cette recherche se différencie par sa posture critique et scientifique, alors qu'une grande partie des ouvrages dans la région a été rédigée par les réformateurs eux-mêmes pour promouvoir leurs discours et légitimer leurs politiques.

[463] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit*. L'ouvrage a notamment été financé par le gouvernement suédois et l'UNESCO d'après SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths … », *art. cit.*, p. 25.
[464] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit*., p. vii.

Encadré 2 : Bibliographie de Mahmood Mamdani

Mahmood Mamdani est Professeur de science politique et d'anthropologie aux universités de Makerere et de Columbia aux Etats-Unis et Directeur du centre de recherche en science sociale de « Makerere Institute of Social Research » (MISR). Ayant réalisé la majeure partie de ses études à Kampala, il obtient en 1963 une bourse d'étude pour poursuivre ses études supérieures aux Etats-Unis. Il y est diplômé en science politique en licence à l'Université de Pittsburgh et en master à la « Fletcher School ». Il commence alors un doctorat à l'Université d'Harvard, thèse intitulée « Politics and Class Formation in Uganda », qu'il soutiendra en 1974.
En 1972, Mahmood Mamdani retourne en Ouganda et devient Assistant de maître de conférences à l'Université de Makerere. Il quitte l'Ouganda l'année suivante pour la Grande-Bretagne, suite à la politique d'Idi Amin Dada d'expulser les Indiens. En 1973, il est recruté comme assistant à l'Université de Dar es Salaam. Il y devient un intellectuel engagé et critique de la politique menée en Ouganda. Après la chute du régime, il retourne en Ouganda avant de s'exiler une nouvelle fois après les critiques qu'il a émises contre le deuxième gouvernement de Milton Obote, qui le destitue d'ailleurs de sa nationalité. Il retourne alors à Dar es Salaam et devient un Professeur invité de l'Université du Michigan en 1986.
Après l'arrivée au pouvoir de Yoweri K. Museveni, il retourne en Ouganda, enseigne de nouveau à Makerere et fonde un centre de recherche CBR (« Centre for Basic Research ») dont il sera le directeur jusqu'en 2006. Entre 1996 et 1999, il enseigne aussi à l'université sud-africaine de Cape Town. De 1998 à 2002, il dirige le CODESRIA (« Council for the Development of Social Science Research in Africa ») et l'Institut d'études africaines de l'Université de Columbia entre 1999 et 2004. En 2010, il devient le directeur du MISR à l'Université de Makerere et donne régulièrement des entretiens dans les quotidiens et hebdomadaires nationaux (notamment « New Vision », « Daily Monitor » et « The Independent ») pour y commenter la vie politique ougandaise et y effectuer des chroniques sur la situation académique à l'Université de Makerere. Il a également reçu plusieurs distinctions scientifiques et honorifiques : par exemple en 1996, l'Association américaine des études africaines désigne son ouvrage « Citizenship and Subject » comme le meilleur livre sur l'Afrique publié en langue anglaise ; ou encore en 2008 où il est reconnu par la revue « Foreign Affairs » comme l'un des intellectuels les plus influents dans le monde. Ses positions scientifiques, où il y défend des thèses dépendantistes et post-colonialistes, ont généré de nombreuses critiques. De même, ses interventions politiques dans la presse sont souvent commentées pour dénoncer sa trop grande complaisance avec le pouvoir actuel, rompant ainsi avec sa figure de contestataire forgée dans les années 1970 quand il était en exil à Dar es Salaam.

Principaux ouvrages :
MAMDANI, Mahmood, *Citizen and Subject : Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Kampala/Londres, Fountain Publishers/James Currey, 1996.
MAMDANI, Mahmood, *When Victimes Become Killers : Colonialism, Nativism and the Genocide in Rwanda*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
MAMDANI, Mahmood, *Good Muslim, Bad Muslim : America, the Cold War, and the Roots of Terror*, New York, Three Leaves Press, 2005.
MAMDANI, Mahmood, *Saviors and Survivors : Darfur, Politics and the War on Terror*, New York, Pantheon Brooks, 2009.

Exemples de publications dans la presse ougandaise sur l'université de Makerere :
MAMDANI, Mahmood, « Graduate Education : Money Alone Will Not Solve the Problem. Makerere Must Decrease Enrolment », *New Vision*, 2 juillet 2012, p. 12 et 16.
MAMDANI, Mahmood, « Managing Makerere : Why Money Alone Will Not Solve the Problem », *Daily Monitor*, 2 juillet 2012, p. 4 et 42.
MAMDANI, Mahmood, « Critiquing Makerere Research Without Fear », *The Independent*, 21-27 septembre 2012, p. 20.
MONITOR REPORTER, « Mamdani Calls for Key Reforms at Makerere », *Daily Monitor*, 2 juillet 2012, p. 1.

Références pour la bibliographie : sites Internet du MISR de Makerere (http://misr.mak.ac.ug/people/mahmood-mamdani), de l'Université de Columbia (http://polisci.columbia.edu/people/profile/96
et http://www.columbia.edu/cu/mesaas/faculty/directory/mamdani.html)
et du CODESRIA (http://www.codesria.org/spip.php?article903&lang=en). Voir également KAGOLO, Francis, « Prof. Mamdani to Be Honoured Among Africa's Best », *New Vision*, 8 février 2012 (http://www.newvision.co.ug/news/628869-prof-mamdani-to-be-honoured-among-africa-s-best-html).

Au-delà de l'historiographie des réformes à Makerere, l'argumentaire de Mahmood Mamdani se structure autour de la dénonciation de deux phénomènes concomitants des transformations introduites à la fin des années 1980 : la « *vocationalisation* » et la « *commercialisation* ». Sous le terme « vocationalisation », opposé au terme de professionnalisation, l'auteur dénonce la restructuration excessive des programmes et cursus enseignés à l'université dans l'objectif, pour les unités d'enseignement, d'attirer le maximum d'étudiants : « *the Makerere reform went alongside a proliferation of interdisciplinary academic programs, but without an anchor in core disciplines. The result has been to devalue higher education into a form of low level training lacking a meaningful research component. The innovators of the Makerere reform called this training professionalisation. I argue that this low level training is better described as vocationalisation that is traditionally associated with community-based colleges* »[465]. Quant au terme « commercialisation », opposé au terme de privatisation, il souligne une relation quasi-incestueuse entre l'université et le marché où l'établissement tend à ne satisfaire exclusivement que les demandes et besoins privés, notamment dans le contenu de la recherche produite et des enseignements délivrés[466].

Son ouvrage est une critique à l'encontre des responsables des départements de l'université, essentiellement de sciences sociales, qui ont développé un ensemble de stratégies, notamment en modifiant les programmes proposés, pour attirer toujours plus d'étudiants et donc accroître leurs budgets de fonctionnement. M. Mamdani dépeint en effet une université où chaque administrateur a la possibilité de déployer ses propres réformes, même si elles nuisent à une unité académique voisine. Cette analyse d'une université au pouvoir déconcentrée est fortement critiquée par de nombreux collègues qui lui reprochent de décrire une situation ayant existé surtout dans les années 1990 et qui s'est progressivement

[465] *Ibid.*, p. x.
[466] *Ibid.*, p. 118.

modifiée depuis la fin du mandat du Vice-Chancelier John M. L. Ssebuwufu (1993-2004)[467]. Dans la configuration des acteurs ayant participé aux réformes universitaires de l'établissement de Makerere, la position de M. Mamdani est d'autant plus ambivalente qu'il s'est associé aux mobilisations des enseignants ayant permis une hausse des salaires par la privatisation (partie 1, chapitre 2).

M. Mamdani diffuse régulièrement son expertise dans la presse via des tribunes qui lui sont réservées. Il y propose sa conception des réformes pour l'université et, plus généralement, pour l'enseignement supérieur ougandais : « *I would like to offer* [*my*] *reflections based on my past research* […]. *Rather than wish away the consequences of the World Bank introduced reform, we have no choice but to open our eyes to its negative consequences* »[468]. Il profite de ces espaces médiatiques pour faire également la promotion de son livre : « *I have written about this elsewhere in Scholars in the Marketplace* »[469]. Il y raconte les chroniques des enjeux de pouvoir structurant l'université ougandaise. Ces narrations alimentent la presse puisque des universitaires ont la possibilité de réagir, échange souvent clôturé par un nouvel article de M. Mamdani[470] : « *Moses Khisa* [doctorant qui lui a répondu] […] *reproduces some of the logic that has led Makerere University to its present dilemma. He ignores Makerere's specific history, and applies to Makerere « one size fits all » solutions grafted from higher education in the West* »[471].

---

[467] De nombreuses anecdotes circulent sur sa prise de direction au MISR et notamment la difficulté qu'il a eu pour obtenir une voiture de fonction, preuve de la forte bureaucratisation entourant actuellement les décisions à l'université et du pouvoir de l'administration centrale. Entretien avec Edith Natukunda, responsable du Département des langues européennes et orientales et responsable de la cellule « Enseignement, apprentissage et collèges » du Comité recherche universitaire, réformes administratives et financières, entretien réalisé le 10/05/2012 et plusieurs discussions informelles en novembre-décembre 2012.

[468] MAMDANI, Mahmood, « Managing Makerere : Why Money Alone Will not Solve the Problem », *Daily Monitor*, 2 juillet 2012, p. 42.

[469] *Ibid.*

[470] Voir par exemple l'échange entre KHISA, Moses « Response to Prof. Mamdani. The Assumption that Makerere Hasn't Contributed to Scholarship is Gratuitous », *The Independent*, 31 août – 6 septembre 2012, p. 23 et MAMDANI, Mahmood, « Critiquing Makerere Research Without Fear. Only a Misguided Doctor is Reluctant to Name the Disease for Fear of Offending the Patient », *The Independent*, 21-27 septembre 2012, p. 20.

[471] *Ibid.*

Par sa position d'« insider » et d'« outisder »[472], M. Mamdani est un acteur central qui participe à la construction de cadres de réflexion et à la circulation des idées qui entourent l'espace universitaire ougandais : « [*intellectual debate, used to be vibrant at the university, but now seems to be dying out. How do you plan to revive this ?*] *First of all, I am not sure that it is quite true to say that intellectual debate is dying out. It depends on where you look : it has declined in some places but is picking up in others. Second, I have no illusion that I can be a one person show, nor desire to be one. I will seek out places where the debate is picking up and colleagues with whom I share common objectives as a starting point for my own contribution* »[473]. Par son parcours académique et professionnel, il représente un idéal-type afin d'illustrer la trajectoire des universitaires est-africains ayant réalisé une partie de leurs études et/ou carrières universitaires à l'étranger et revenant dans leurs universités d'origine ou de leur pays pour y occuper des postes académiques et administratifs prestigieux. Et même s'il critique régulièrement la domination de l'« Occident » sur les « Suds », il utilise son expérience et sa connaissance du système universitaire américain à travers Columbia et Harvard, pourtant paroxysme du système marchand, comme argument pour légitimer son expertise : « *as the Americans say, throwing money at the problem will not solve it. At least, money by itself is not the answer* »[474].

Il se positionne comme un expert-intellectuel ayant voyagé, connaisant le modèle des universités dite d'excellence et jugeant la situation ougandaise à partir de ses expériences étrangères : ses papiers sont ponctués de phrases qui soulignent son retour « *ever since I returned to Makerere in May 2010* »[475] comme pour signifier une forme de redevabilité : « [*why did you choose to come back to Makerere now ?*] *I have been thinking of this for some time, especially after I spent a year at Makerere* [2003] *researching « Scholars in the Market Place ». That research*

[472] SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths … », *art. cit.*, p. 24.
[473] MUGABO, Agaba Issa et GUMISIRIZA-MWESIGWA, David, « I Have Always Wanted to Return to Makerere », *Mak News Magazine*, 2010, juin-décembre, p. 23.
[474] MAMDANI, Mahmood, « Managing Makerere … », *art. cit.*, p. 4.
[475] *Ibid.*

made me realize the importance of institution building and the fact that I would like to be part of it. I waited for a suitable opportunity. Some of these were personal and some had to do with changes at Makerere, two in particular : on the one hand, a university leadership that would acknowledge the primary importance of research and, on the other hand, a position that would allow me a significant role in improving the infrastructure of research »[476]. M. Mamdani est donc un illustre représentant de l'ensemble des administrateurs universitaires est-africains qui ponctuent leurs discours et représentations des réformes par leurs expériences étrangères.

Conclusion

Ce chapitre démontre comment un nouveau référentiel s'est construit sur l'enseignement supérieur à la faveur des économistes de l'éducation et d'une nouvelle génération d'experts de la Banque mondiale. Le rapport de force entre la BM et l'UNESCO s'est progressivement inversé, à tel point qu'un consensus entre les experts des deux institutions s'est installé. Alors que jusqu'alors, des visions concurrentes sur les politiques éducatives persistent, à partir des années 2000, cette rivalité entre l'approche « économique » de la BM et « humaniste » de l'UNESCO n'existe plus. L'hypothèse d'un taux de retour sur investissement de l'enseignement supérieur plus faible par rapport à l'enseignement primaire s'est largement diffusée entre les années 1980 et 1990 au sein de l'expertise internationale. Néanmoins, le rapport de 2000, « Higher education in developing countries. Peril and promise », initie un changement radical et significatif dans la stratégie de la Banque mondiale pour le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Fort de l'expérience asiatique, les experts de la Banque mondiale reconnaissent que la priorité accordée par les bailleurs internationaux au financement et au renforcement de l'éducation primaire a eu des impacts très

[476] MUGABO, Agaba Issa et GUMISIRIZA-MWESIGWA, David, « I Have Always ... », *art. cit.*, p. 23.

négatifs pour l'enseignement supérieur et la croissance économique sur le continent.

Dans ce climat d'évolution et de transformation des théories dominantes structurant le secteur des politiques de l'enseignement supérieur, l'Université de Makerere, qui, dès la fin des années 1980, a entrepris de nombreuses réformes, s'est rapidement vue au centre des attentions. Outil de légitimation pour les uns, exemple de l'imposition des prescriptions internationales pour les autres, l'établissement ougandais est construit, d'une part, comme un modèle de bonnes pratiques à exporter sur le continent et, d'autre part, comme la parangon du poids et de l'influence de la Banque mondiale et des bailleurs de fonds dans la fabrique des politiques publiques. Pourtant, celle lecture des réformes à l'Université de Makerere doit être testée (partie 1, chapitre 2).

2. Chapitre 2. Une approche originale des réformes de l'Université de Makerere : une nouvelle lecture de la révolution silencieuse

« *Your Ivory Tower has been smashed. It's gone* ».

Gordon Conway, Président de la Fondation Rockefeller (1998-2004)[477].

L'établissement de Makerere est la première institution d'enseignement supérieur d'Afrique subsaharienne. Initialement, Makerere est conçue pour l'enseignement secondaire. En effet, après que Winston Churchill approuve l'initiative en 1920, le collège (nommé initialement « Uganda Technical College » puis « Makerere College »[478]) ouvre officiellement ses portes sur la colline de Makerere en 1922 pour former les étudiants des territoires britanniques d'Afrique de l'Est de l'Ouganda, du Kenya et du Tanganyika[479]. En 1937, la commission De La Warr recommande que le collège poursuive sa formation dans le secondaire tout en proposant des cursus dans le supérieur (formation à l'enseignement, aux sciences médicales et vétérinaires, à l'agriculture et l'ingénierie) : le « Makerere College » devient alors le « Higher College of East Africa »[480]. En 1949, l'établissement devient officiellement un établissement universitaire (« University College of East Africa ») lié à l'Université de Londres[481]. Le 28 juin 1963, le collège universitaire intègre l'Université d'Afrique de l'Est, avec les collèges de Nairobi et de Dar es Salaam, avant de devenir officiellement l'Université de Makerere le 1er juillet 1970 suite à l'autonomisation progressive de chaque campus[482].

Cette histoire, esquissée en quelques lignes, est le fruit de nombreux débats autour du statut de l'établissement. Que ce soit le rapport Currie de 1933 questionnant le financement de l'institution, le rapport Channon de 1943

[477] Cité par SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths … », *art. cit.*, p. 28.
[478] MACPHERSON, Margaret, *They Built for the Future. A Chronicle of Makerere University College, 1922-1962*, Cambridge, Cambridge University Press, 1964, p. 3-5.
[479] MUSISI, Nakanyike B. et MAYEGA, Florence, « Uganda » in PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education …*, *op. cit.*, p. 195.
[480] MACPHERSON, Margaret, *They Built for …*, *op. cit.*, p. 24-25 et SICHERMAN, Carol, *Becoming an …*, *op. cit.*, p. 19-20.
[481] *Ibid.*, p. 56-57.
[482] SICHERMAN, Carol, *Becoming an …*, *op. cit.*, 2005, p. 57.

estimant que les frais universitaires doivent être abolis dans les colonies britanniques ou encore le rapport de 1945 (« Asquith commission of higher education in the colonies report »), qui maintient que l'enseignement post-secondaire doit être réservé à une élite et donc structuré autour d'un système très sélectif, les discussions se sont surtout concentrées sur l'économie politique de l'établissement à un moment où l'empire britannique s'érode et où une partie de l'enseignement supérieur ougandais est subventionné par les agences d'aide internationale, notamment les fondations Rockefeller, Ford et Carnegie[483]. Ces débats ont d'autant plus été animés que Makerere a progressivement été construite comme une « *université africaine* »[484], nommée l'« *Oxford de l'Afrique* »[485].

C'est en réalité un double mythe qui entoure Makerere, pour reprendre les termes de Carol Sicherman[486]. Le premier est construit autour de l'idée de l'« université africaine », véhiculée par la diffusion d'articles dans les années 1960 dans un journal estudiantin (« Makererean »)[487] et de la publication de plusieurs essais et ouvrages[488], alors même que le personnel académique de l'établissement est, jusqu'aux années 1970, majoritairement composé d'expatriés européens[489]. Cette conception d'université africaine recouvre également l'idée d'un campus associé à un paradis égalitaire, où un petit groupe d'étudiants apprend une connaissance et des valeurs universelles au service de la société ougandaise[490]. Ce premier mythe est favorisé par la réussite de quelques départements ayant participé à la reconnaissance internationale de Makerere,

---

[483] MUSISI, Nakanyike B. et MAYEGA, Florence, « Uganda » in PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education …*, *op. cit.*, p. 195-196.
[484] SICHERMAN, Carol, *Becoming an …*, *op. cit.*, p. 1.
[485] SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths … », *art. cit.*, p. 21.
[486] *Ibid.*, p. 11-40.
[487] *Ibid.*, p. 19.
[488] Carol Sicherman évoque notamment les travaux de RUHENI, Mwangi, *The Future Leaders*, Nairobi, Heinemann Kenya, 1973 ; MWANBUNGU, Osija, *Veneer of Love*, Kampala/Nairobi/Dar es Salaam, East African Litterature Bureau, 1975 et WANGUSA, Timothy, *Upon this Mountain*, Oxford, Heinemann International, 1989. SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths … », *art. cit.*, p. 15-16.
[489] *Ibid.*, p. 21.
[490] *Ibid.*, p. 14.

comme l'Ecole de médecine[491] ou le Département d'histoire, notamment dans les années 1950-1970[492]. La construction de cette glorieuse trajectoire de l'établissement est encore largement diffusée et réinvestie aujourd'hui, preuve en est avec la série d'articles et chroniques publiée sur l'université à l'occasion des 75 ans de la création de l'« Uganda Technical College »[493].

Le second mythe qui entoure Makerere[494], et qui est au cœur de l'argumentaire de ce chapitre, a été la construction du modèle, par les organisations internationales et les bailleurs de fonds, des bonnes réformes et pratiques ougandaises. C'est à ce titre que la déclaration de Gordon Conway, Président de la Fondation Rockefeller entre 1998 et 2004, fait référence, puisque l'ensemble des transformations ayant rythmé l'institution depuis la fin des années 1980 a enclenché une massification de l'enseignement supérieur pour rompre,

---

[491] SICHERMAN, Carol, *Becoming an …*, *op. cit.*, p. 151-174.

[492] MEDARD, Henri, « Histoire populaire et histoire scientifique en Ouganda (1890-2009) » in BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires …*, *op. cit.*, p. 99-113.

[493] De nombreuses chroniques évoquent notamment les mouvements étudiants sous les régimes de Milton Obote et d'Idi Amin Dada. Voir GUWEDDEKO, Fred, « Yusuf Lule, Kisekka Clash over First Strike at MUK », *Sunday Monitor*, 14 décembre, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Amin Boozes Students, Obote Rigs Elections », *The Monitor*, 24 décembre 1997, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Students Betray Obote, Socialism », *The Monitor*, 29 décembre 1997, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Obote Sacks Yusuf Lule, Museveni Raps Makerere », *The Monitor*, 31 décembre 1997, p. 13 ; GUWEDDEKO, Fred, « Rugunda Fights Obote's War, Kintu-Musoke Loses in Poll », *The Monitor*, 5 janvier 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Socialist Students Dress up in Used Clothes, Lugabire », *The Monitor*, 7 janvier 1998, p. 13 ; GUWEDDEKO, Fred, « Makerere Students Upset UPC Gurus ; Obote Retreats », *Sunday Monitor*, 11 janvier 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Amin Rides Round the Campus in Open Jeep », *The Monitor*, 12 janvier 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Museveni Sneaks into Campus, Holds Rebel Meetings », *The Monitor*, 28 janvier 1998, p. 11 ; GUWEDDEKO, Fred, « Abu Mayanja Wins ; Amin Turns the Screws on NUSU », *Sunday Monitor*, 1er février 1998, p. 23 ; GUWEDDEKO, Fred, « Amin ; God-Fearing but also a Soldier », *The Monitor*, 2 février 1998, p. 13 ; GUWEDDEKO, Fred, « Death Threats as Tumusiime Mutebile Takes on Karuhanga », *The Monitor*, 4 février 1998, p. 13 ; GUWEDDEKO, Fred, « Drama as Mutebile Ambushes Karuhanga », *The Monitor*, 11 février 1998, p. 11 ; GUWEDDEKO, Fred, « West Worried : Divided Students Take on Amin », *Sunday Monitor*, 22 février 1998, p. 14 ; GUWEDDEKO, Fred, « MUK Students Plead With BBC Man, Mute on Asians », *The Monitor*, 25 février 1998, p. 13 ; GUWEDDEKO, Fred, « Tumusiime Mutebile Backs Expulsion of Asians », *Sunday Monitor*, 8 mars 1998, p. 14 ; GUWEDDEKO, Fred, « Tumwesigye, Otunnu Defect to Amin's Side », *The Monitor*, 20 mars 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Why Makerere Students Named the Wandegeya Slum Katanga », *Sunday Monitor*, 5 avril 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Students in Mass Rape at City Park », *Sunday Monitor*, 19 avril 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Makerere VC Sacked, Lecturer Sentenced to Death », *Sunday Monitor*, 21 juin 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Kenyan Student Murdered, Amin Gambles on », *Sunday Monitor*, 28 juin 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « 1976 : Idi Amin Becomes Dr », *Sunday Monitor*, 5 juillet 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Strife Grows at Makerere », *Sunday Monitor*, 12 juillet 1998, p. 15 ; GUWEDDEKO, Fred, « Students Arrested, Forced into Sodomy », *Sunday Monitor*, 26 juillet 1998, p. 20 et GUWEDDEKO, Fred, « Revolt Flops, Students Split », *Sunday Monitor*, 2 août 1998, p. 20.

[494] SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths … », *art. cit.*, p. 27-28.

notamment, avec le symbole élitiste et élitaire de la tour d'ivoire : comment appréhender les transformations qui ont structuré l'université et ont eté montrées en exemple par les organisations internationales et les bailleurs de fonds ? Sont-elles le résultat de prescriptions exogènes et/ou le résultat de dynamiques internes ? On propose de lire ces réformes par une lecture originale, combinant une analyse en termes d'action publique et de sociologie de l'Etat, pour mieux identifier les acteurs, leurs positionnements et leurs rapports de force afin de déconstruire la modélisation de la révolution silencieuse des réformes de Makerere.

Dans ce chapitre, on s'intéresse aux réformes de l'Université de Makerere entre la fin des années 1980 et 1990. Les discussions se sont d'abord engagées autour de l'économie politique de l'institution, au cœur des enjeux stratégiques et politiques. En partant de l'affirmation d'A. B. K. Kasozi « *funding is the root cause of most problems in public universities* »[495], on démontre que les réformes, cadrant essentiellement les aspects techniques liés au financement de Makerere, ont des implications décisives en termes de gouvernance et de formation universitaire. Conjointement, on travaille autour du lien entre les réformes entreprises (action publique) et les mobilisations des corps enseignants et étudiants (action collective). Si une phase initiale de réflexions s'engage avec la publication de différents rapports d'expertise entre les années 1986 et 1992 qui reprennent les grandes lignes des recommandations construites à l'international, ce sont les mobilisations des enseignants et des étudiants qui vont enclencher et précipiter la deuxième phase de réformes (1992-2000), et notamment la mise en place d'un ensemble de pratiques internes.

Deuxièmement, l'ambition est de comprendre les changements à l'Université de Makerere par une lecture sociologique de l'Etat ougandais et plus précisément de son économie politique. On questionne la singularité du régime de Yoweri Kaguta

[495] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 1.

Museveni via sa relation avec les bailleurs pour s'interroger sur l'impact des partenariats extérieurs dans le processus d'action publique : comment l'économie politique du régime, construite à travers une collaboration étroite avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds, conditionne-t-elle l'action publique et les réformes engagées ? On démontre que si l'influence de l'aide internationale dans la stabilité du pouvoir et le processus de politiques publiques (politiques éducatives, lutte contre le sida notamment) mises en place en Ouganda est indiscutable, cette configuration ne conditionne pas pour autant de manière décisive la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique. En effet, les bailleurs de fonds et les acteurs gouvernementaux sont dans une situation de dépendance mutuelle qui équilibre, plus qu'il n'y paraît, les rapports de force.

2.1. La première phase du processus de réformes (1986-1992)

> « *Education is expensive. Higher education is even more expensive. It is therefore the duty of everyone to see how unit costs per student can be reduced overall and in the not too distant future. Quality must be maintained and enhanced but at optimal cost* »[496].
>
> Extrait du premier discours de Yoweri K. Museveni à l'Université de Makerere lors de la remise de diplôme annuelle le 25 juillet 1986.

Les premières discussions pour réformer l'Université de Makerere interviennent en 1962 autour de la volonté du gouvernement, dirigé par M. Obote, de transformer l'institution coloniale. Ces réflexions débouchent sur la création d'une commission en 1963 (« Uganda education commission ») qui affirme le besoin d'africaniser le personnel académique et la nécessité de proposer de

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

nouveaux cursus et programmes plus adaptés aux besoins et enjeux ougandais au lendemain de l'Indépendance[497].

Mais c'est surtout en 1986, avec l'arrivée au pouvoir du parti politique du NRM (« National Resistance Movement »), que des réflexions s'engagent pour réformer profondément l'identité et le fonctionnement interne de l'établissement. Le premier discours de Y. K. Museveni à MAK souligne de manière saillante le tournant que souhaite impulser son gouvernement pour baisser le coût public de l'enseignement supérieur en trouvant de nouveaux moyens de financement[498]. Pour autant, le processus de réformes à MAK doit également être compris comme la stratégie de dynamiques internes des administrateurs de l'université pour répondre à la baisse du budget alloué par le gouvernement à l'enseignement supérieur, diminution recommandée par les organisations internationales et les bailleurs de fonds[499]. Par exemple, en 1989 et 1990, le gouvernement ne décide de financer que, respectivement, 35 et 33% du budget nécessaire calculé par l'administration pour son fonctionnement annuel (salaires des personnels, frais de fonctionnement, entretien et développement des infrastructures, etc.)[500].

[497] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 2.
[498] *Ibid*.
[499] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 19-20.
[500] Le budget approuvé par le gouvernement varie même régulièrement des fonds réellement versés à l'université, parfois en sa faveur, souvent en sa défaveur, comme le démontre KWESIGA, Joy C. et AHIKIRE, Josephine, « On Student Access … », *art. cit.*, p. 33.

Tableau 3 : Budget alloué par le gouvernement en fonction du budget proposé par l'administration universitaire (1988-2000)[501]

	Proposition de budget par l'université (en US$)	Budget approuvé par le gouvernement (en US$)	Pourcentage du budget approuvé en fonction du budget proposé (en %)
1988	23 243 205	11 240 897	48
1989	29 325 841	10 281 225	35
1990	26 377 559	8 838 351	33
1991	14 343 130	7 957 114	56
1992	9 887 604	6 964 620	70
1993	15 717 148	6 991 869	44
1994	36 148 717	13 861 754	39
1995	32 946 664	19 786 481	60
1996	36 267 349	19 813 610	55
1997	44 728 205	19 612 939	44
1998	39 582 354	19 023 730	49
1999	35 291 762	17 210 572	49
2000	37 909 904	14 336 747	38

Des premières initiatives et dynamiques[502], au sein de MAK, voient le jour pendant la gouvernance de George B. Kirya[503], alors Vice-Chancelier (1986-1990). Tout d'abord, pour réformer l'université administrativement à travers la mise en

[501] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 33.
[502] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 85-87.
[503] George B. Kirya est diplômé en science des universités de Birmingham et de Manchester en Angleterre. En 1977, il obtient le grade de Professeur en microbiologie et, en 1982, il devient responsable du Département de microbiologie de l'Ecole de médecine de l'Université de Makerere.

place d'un système d'élection, par le personnel académique et enseignant, des responsables et doyens des départements avec un mandat limité. Mais les premières réflexions sont surtout émises pour trouver des stratégies afin de générer des revenus internes à l'université. John P. M. Ssebuwufu, ancien Vice-Chancelier de MAK (1993-2004), estime que c'est l'une des fonctions principales attribuées aux responsables des universités de mettre en place un ensemble d'outils et d'instruments permettant à l'établissement de ne plus dépendre exclusivement des fonds octroyés par le gouvernement : « *as a public university, it seemed the options to raise funds from other sources were limited. The institution was totally dependent on Government for both the recurrent and capital development budgets and was consistently experiencing serious budget shortfalls* […]*. The ability to raise funds is the vice chancellor's most important responsibility. You could delegate most of the routine administrative chores to your deputies, but sourcing for funds to run the institution is an obligation you cannot delegate* »[504].

George B. Kirya va s'occuper personnellement de la création d'un bureau de consultance (« Makerere University consultancy bureau ») pour que l'université puisse générer des fonds grâce aux marchés d'expertise obtenus par le personnel enseignant. Le professeur John P. M. Ssebuwufu, qui occupe à la fin des années 1980 le poste de responsable du Département de chimie, raconte ses débats et discussions avec George B. Kirya par rapport aux restrictions budgétaires et à cette dépendance économique vis-à-vis des fonds alloués par le gouvernement : « *another of Kirya's concerns was the University's low revenue base* […]*. The University was totally dependent on Uganda's Minister of Finance for both the recurrent and capital development budgets* […]*. This was, indeed a big handicap to the Vice Chancellor. I remember him lamenting that if only he was an angel who could miraculously make money from nothing. However, instead of drowning himself in self-pity, he decided to be pragmatic about the money problem. He*

[504] *Ibid.*, p. 485-486.

believed there were other ways the University could find supplementary income […]. *He was convinced that the University could use its enormous brain power to generate extra income for itself and for its members of staff through high intellectual input activities such as consultancy services, which were in demand outside the University* »[505].

La deuxième initiative pour dégager de nouvelles ressources financières a été l'organisation en 1987[506], avec l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement, d'une conférence internationale pour réunir les bailleurs de fonds (notamment la Banque africaine de développement, le Ministère italien des affaires étrangères, la Fondation Ford, le gouvernement britannique, l'UNESCO ou encore l'Agence des Etats-Unis pour le développement international) afin de les inciter à s'investir financièrement dans des nouveaux programmes et activités de l'université[507]. L'esquisse de ces premières stratégies internes à l'Université de Makerere va se conjuguer avec la publication de plusieurs documents d'expertises mandatés par Y. K. Museveni et son gouvernement.

A partir de la fin des années 1980, le gouvernement ougandais met en place trois commissions, composées d'experts ougandais et internationaux sur l'enseignement supérieur. Ces délégations constituent de véritables opportunités pour les élites, notamment locales, de capter de nouvelles ressources. Par exemple, la commission du deuxième rapport (1989) est dirigée par William Senteza Kajubi, alors responsable de l'Institut d'enseignement supérieur de l'Université publique de Kyambogo. W. S. Kajubi est un acteur central de la circulation de l'expertise sur les réformes universitaires en ayant participé à la promotion, en Ouganda, de conception autour de la massification et de la

[505] *Ibid.*, p. 89.
[506] THE NEW VISION, « Makerere Looks for Funds », *The New Vision*, 3 mars 1987, p. 3. L'expérience a d'ailleurs été renouvelée en 2004. *Ibid.*, p. 643-645.
[507] Cette conférence a été un échec puisque très peu de nouveaux fonds ont finalement été levés. Les bailleurs y ont simplement renouvelé leurs accords, alors que l'organisation de la conférence a été très coûteuse pour MAK. *Ibid.*, p. 90-92.

démocratisation de l'enseignement supérieur[508]. William S. Kajubi est membre de la première commission en 1963 ayant réfléchit à transformer le système éducatif afin de mieux l'articuler aux besoins de l'Ouganda, alors nouvellement indépendant. Il est Directeur de l'Institut national de l'éducation à Makerere entre 1964 et 1977 et occupe brièvement le poste de Vice-Chancelier de l'université sous le régime d'Idi Amin Dada entre 1977 et 1979. Surtout, il va récupérer, entre 1990 et 1993[509], ce poste prestigieux à la suite du rapport de 1989 pour y mettre en place les réformes identifiées dans cette expertise. Cette commission constitue dans sa carrière un formidable tremplin pour réoccuper une position centrale dans la fabrique, la mise en pratique et l'évaluation des transformations de l'enseignement supérieur ougandais.

Les trois rapports, mandatés par Y. K. Museveni et son gouvernement, proposent des pistes de réformes pour MAK. Rédigés à quatre années d'intervalle, ils ont comme particularité de suggérer, uniformément, la mise en place progressive d'une politique de frais d'inscription et de partage des coûts. Premièrement, en juillet 1986, une commission, instaurée par Y. K. Museveni[510], est créée et encadrée par le Ministre de l'éducation J. S. Mayanja-Nkanji et par la Vice-Présidente de la Cour d'appel d'Ouganda, Justice S. T. Manyindo. Les conclusions du rapport final, publiées l'année suivante, insistent sur la nécessité d'accorder davantage de pouvoir décisionnel à MAK pour que l'ensemble du personnel, de l'administration centrale comme des unités académiques, développent des

[508] KAJUBI, William S., « Education for National Integration and Development in Africa », *Uganda Quarterly Review*, 1981, vol. 1, n° 3-4 ; KAJUBI, William S., « Revolution in Education ? Tackling the Diploma Disease. Educational Reform during Socio-Economic Crisis » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Changing Uganda*, Londres, James Currey, 1991, p. 322-333 ; KAJUBI, William S., « Financing of Higher … », *art. cit.* et KAJUBI, William S., « From the Elitist to Mass Higher Education : the Phenomenon of Private Universities in Uganda », *The Uganda Education Journal*, vol. 1, n° 1, 1998, p. 23-30. Voir également le papier de MANDE, Wilson Muyinda, « Senteza Kajubi's Philosophy of Widening Accessing to Higher Education and its Implications for Research and Development in Uganda », *Nkumba Business Journal*, vol. 9, 2010 consulté sur http://www.africabib.org/rec.php?RID=Q00050655&DB=p le 23/09/2014.

[509] Site Internet de l'Université de Makerere http://vc.mak.ac.ug/about/history.html, consulté le 08/04/2012.

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

stratégies internes pour générer de nouveaux revenus[511]. La commission recommande par ailleurs la mise en place de cursus plus adaptés aux besoins du marché, notamment sur les études de développement, pour articuler les formations proposées aux enjeux économiques nationaux : « *the committee based its curricula recommendation on the fact that the university had not been in full control of its entrance standards. Furthermore, the committee feels that Makerere ought to offer courses that are more technical and professional in nature. And that to make graduates more conversant with their country's problems* »[512].

Au delà des aspects académiques, le rapport suggère surtout que l'université mette en place un système de partage des coûts. En effet, les étudiants bénéficient à cette époque d'un statut relativement confortable puisque l'ensemble des inscrits est pris en charge par différentes aides et bourses gouvernementales, comme l'explique Dauda B. Waiswa, Maître de conférence en sociologie[513] :

> « I was an undergraduate student in 1989 […]. And what I remember is that all my education was financed, including residence, meals, books, stationary, transport, allowance for books ».

La recommandation est donc que les étudiants participent aux frais engendrés par leur scolarité, notamment sur le logement et la restauration, et que la bourse allouée pour l'achat d'ouvrages soit remplacée par un système alternatif (« book bank system »)[514]. C'est la première fois en Ouganda qu'un rapport mandaté par le gouvernement affiche aussi clairement cette transition. D'ailleurs, on peut y lire en conclusion le souhait de repenser entièrement le financement universitaire, notamment pour développer l'enseignement primaire : « *the time has come for Makerere to reduce her reliance on the public purse* […]. *Under*

[511] THE NEW VISION, « Makerere Recommendations », *The New Vision*, 23 novembre 1987, p. 4 et 7.
[512] OBONYO, Christine, « Varsity Wants Relevant Courses », *The New Vision*, 30 mars 1988, p. 1.
[513] Entretien réalisé le 17/04/2012, Kampala.

priorities and resource allocation, the university and the government must decide whether the available scare funds should be for students […]*. We recommend that the government should introduce the principle of cost-sharing in financing university education so that the increasing costs can be shared between the sponsor and the government* »[515]. Les conclusions du rapport, publiées dans la presse quotidienne, provoquent de nombreux débats publics sur la politique de partage des coûts et sur son introduction dans le secteur de l'éducation.

Ainsi, une courte mobilisation des étudiants de Makerere s'initie en 1988. Le mouvement s'organise le 3 mai 1988 quand le représentant des étudiants, Andrew Kasura, et les membres de l'association étudiante se réunissent au « freedom square », grand jardin devant les buildings de l'administration centrale. Ils bloquent les passages routiers en reprenant l'un des slogans patriotiques de la NRA (« National Resistance Army »)[516] : « nous voulons la guerre » (« moto na waka »)[517]. Les étudiants protestent contre les principales recommandations du rapport, notamment la mise en place de frais d'inscription et la suppression progressive de leurs différentes bourses[518] : « [*the students*] *therefore unanimously agreed that if the report was signed for implementation, they would declare war and that if the Guild Government did not join them in rejecting the report they must resign henceforth* »[519]. Cette mobilisation provoque des réflexions au sein du conseil de l'université. Les étudiants soulignent que la commission de 1986 n'a pas consulté l'administration centrale, et notamment le vice-chancelier qui était au moment de l'inspection aux Etats-Unis. Et, surtout, que les étudiants n'aient pas été consultés dans le rapport. Ce dernier point est d'ailleurs partagé par Mahmood Mamdani, alors enseignant de MAK, qui rédige

---

[514] OBONYO, Christine, « Varsity Wants ... », *art. cit.*, p. 12.
[515] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Report of the …*, *op. cit.*, p. 170, 179 et 186 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 14-15.
[516] La « National Resistance Army » est le mouvement armé ayant amené le NRM de Y. K. Museveni au pouvoir après la guerre (« Bush War », 1981-1986).
[517] ASEDRI, Vivian, « Students in Campus Demo », *The New Vision*, 5 mai 1988, p. 1
[518] KWESIGA, Joy C. et AHIKIRE, Josephine, « On Student Access … », *art. cit.*, p. 3.
[519] ASEDRI, Vivian, « Students in … », *art. cit.*, p. 12.

une lettre au responsable du conseil de l'établissement pour appuyer la revendication des étudiants[520].

Conjointement, certains journalistes se positionnent ouvertement contre les recommandations du rapport (« *free education at all levels is probably the only lasting gift they can receive from the state* »[521]) et engage des débats ouverts avec certains acteurs de cette réforme. Par exemple, Ssemakula Kiwanuka, Professeur à l'Université de Makerere et membre de la commission de 1986, défend la vision économique et la nécessité de mettre en place des réformes structurelles. Il répond ainsi aux vives critiques émises de la part de certains enseignants et étudiants, qui voient dans ce rapport l'ombre des organisations internationales et du néo-colonialisme : « *the Visitation Committee as well as the Report have been maligned and denounced as agents of colonialism, American imperialism* […]. *To denounce the Committee as agents of colonialism is to miss the point because many of its recommendations were designed to wipe away a lot of colonial practices which still prevail in Makerere. The spirit of the recommendations was progressive reforms which would bring Makerere into the 1990s in line with universities else where as well as in line with the economic realities of Uganda* »[522].

Deuxièmement, en 1989, la commission « Educational policy review commission » recommande au gouvernement de reprendre les grandes lignes du rapport de la Banque mondiale publié une année auparavant[523]. En effet, le rapport final définit le secteur de l'enseignement supérieur comme une structure inégalitaire favorisant les étudiants des familles aisées : « *the present situation of educational financing where parents are required to share a greater burden for basic primary education and relatively low burden for higher education perpetuates inequalities*

[520] AMOOTI, Ndyakira, « Council Seeks Student's Views », *The New Vision*, 13 mai 1988, p. 1 et 12.
[521] OKUMU, Oboth, « Cost-Sharing Education Not Good », *The New Vision*, 26 août 1988, p. 6.
[522] KIWANUKA, Ssemakula, « Vasity Committee Report Sound Economics », *The New Vision*, 3 octobre 1988, p. 5.
[523] BANQUE MONDIALE, *Education in Sub-Saharan …*, *op. cit.*

of opportunity in the society […]. *The allowances and free education at the higher level provided to students of rich parents, financed from general taxation, is in a way a benefit provided by the poor to the wealthy members of society* […]. *The total cost of higher education should be shared by both the government and the beneficiaries* […]. *Students and their parents should assume full responsibility for meeting all non-instructional expenses such as the cost of transportation to and from their homes, pocket money, feeding and dependent allowances* »[524]. Le rapport recommande au gouvernement d'allouer plus de 70% du budget du ministère de l'éducation au développement de l'enseignement primaire, notamment pour y promouvoir un système entièrement gratuit (« free primary school education »)[525]. Suite à ce rapport, le gouvernement entame la suppression progressive des différentes bourses étudiantes, entraînant la plus importante crise universitaire sur le campus entre 1990 et 1991 avec la mort de deux étudiants.

Troisièmement, en 1991, un nouveau rapport d'inspection, mandaté par le Président Y. K. Museveni à la suite des mouvements sociaux de 1990-1991, recommande d'admettre à l'Université de Makerere des étudiants privés payant eux-mêmes la totalité de leurs frais universitaires et d'y développer les cours du soir afin de rentabiliser et utiliser de manière efficiente les infrastructures universitaires : « *we recommend that in future* […] *students obtaining minimum qualifications*[526] *should be encouraged to join the university and other tertiary institutions through self-sponsorship* […]*. We recommend that due to the inadequate use of existing facilities in the evenings, the university should introduce evening classes for paying students. This would be another way of*

---

[524] KAJUBI, William S., *Education for National Integration and Development. Report of the Education Policy Review Commission*, Kampala, 1989, p. 161 et 169 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 15.

[525] BASALIRWA, Robinah, « Free Education Proposed », *The New Vision*, 9 août 1990, p. 12.

[526] Le gouvernement ne finance que les étudiants obtenant les meilleurs résultats lors de l'examen final du secondaire. Les étudiants ayant réussi le minimum requis ne peuvent accéder à l'université à cause du manque de bourse gouvernementale. Avec cette proposition, l'ensemble des étudiants ayant obtenu un résultat suffisant lors de l'examen pourront s'inscrire à l'université, en fonction des capacités d'accueil, s'ils peuvent financer la totalité des frais de scolarité.

raising funds for the university, while giving more Ugandans a chance to receive university education »[527]. Outre le fait que le rapport souligne le manque de débats dans la société sur le financement de l'éducation en général, l'expertise stigmatise surtout les étudiants, définis comme des acteurs incapables de comprendre les réformes pourtant jugées nécessaires pour l'enseignement supérieur public ougandais : « *« they* [students] *are ignorant of the underlying issues and interpret any austerity measures taken by Government in the national interest as punishment to them as a group* »[528].

Ces trois rapports anticipent le document gouvernemental de 1992, « Education white paper »[529], officialisant la mise en place progressive de la politique de l'Education primaire universelle[530]. L'EPU entraîne un réaménagement du budget du ministère de l'éducation puisque le secteur primaire devient prioritaire. Comme le montre les données suivantes, entre 1998 et 2005, 69% du budget général alloué à l'éducation a été attribué au primaire, contre 15% et 9%, respectivement, pour les enseignements secondaires et tertiaires.

[527] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Makerere University Visitation Committee Report*, Kampala, The Republic of Uganda, 1991, p. 23 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in …*, *op. cit.*, p. 44-45.
[528] MULINDE-MUSOKE, M., « Makerere Visitation Report Out », *The New Vision*, 3 juin 1991, p. 8.
[529] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Government White Paper on Implementation of the Recommendations of the Education Policy Review Commission. Education for National Integration and Development*, Kampala, The Republic of Uganda, 1992.

Tableau 4 : Part du budget global (en %) attribué à l'éducation par secteur d'enseignement (1998-2005)[531]

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne entre 1998-2005
Enseignement primaire	67	70	72	70	67	69	66	68	69
Enseignement secondaire	14	13	13	14	16	15	17	16	15
Enseignement tertiaire	11	10	8	9	9	9	10	10	9
Autres	8	7	7	7	8	7	7	6	7

Pour compenser cette politique de stagnation et de diminution des fonds alloués à l'enseignement supérieur, et alors que la pression démographique y est importante, le rapport prévoit des projections chiffrées sur le fonctionnement budgétaire de MAK. Grâce à l'introduction des cours de soir et d'étudiants privés payant des frais universitaires, il est prévu qu'en 1993, 75% du budget de l'université soit financé par l'Etat et 25% par les fonds privés générés par Makerere ; en 1995, 50% ; et en 1997, le document projette même que la totalité du budget de l'établissement soit financé de manière privée[532]. Au moment même de l'officialisation des résultats du document cadre du gouvernement, William S. Kajubi, Vice-Chancelier de l'université, mandate une expertise financée par la Banque mondiale dans l'objectif de trouver de nouvelles modalités pour financer MAK et s'émanciper progressivement des fonds octroyés par l'Etat. Le rapport insiste sur la nécessité d'y implémenter des cours du soir[533].

---

[530] OCHIENG, Henry, « Free Education Starts' 97 – Museveni », *The Monitor*, 13 décembre 1996, p. 24.
[531] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 21.
[532] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Government White Paper …*, *op. cit.*, p. 33 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 16.
[533] *Ibid.*, p. 17.

La succession de ces rapports illustre, avant tout, la construction et la circulation de l'expertise sur les réformes universitaires et le consensus s'étant progressivement dégagé pour réformer MAK dans cette voie : la diminution du budget alloué par le gouvernement, se traduisant notamment par la suppression progressive des différentes bourses allouées aux étudiants, doit être compensée par la mise en place de stratégies internes à l'université (introduction des frais d'inscription, cours du soir, étudiants privés).

2.2. Comprendre les réformes universitaires de Makerere au travers de la mobilisation des enseignants et des étudiants (1989-1991)

> « *Makerere Students – Managing the Unmanageable* ».
>
> Titre d'une sous partie de l'ouvrage de John P. M. Ssebuwufu où il raconte son expérience comme Vice-Chancelier de l'Université de Makerere (1993-2004)[534].

La multiplication de ces rapports en quelques années n'explique pas à eux seuls les réformes entreprises à l'Université de Makerere. On propose de comprendre les transformations introduites à la fin des années 1980 par une lecture de la mobilisation des enseignants et des étudiants[535] sur le campus : la pression continue exercée par l'association enseignante pour améliorer leurs conditions salariales, associée à l'échec du mouvement étudiant, explique le processus de privatisation de l'Université de Makerere entamé à la fin des années 1980 :

i) les fonds générés par l'université permettent à l'administration centrale de s'autonomiser du budget alloué par l'Etat ;

---

[534] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 165.

[535] L'Université de Makerere a connu de nombreux mouvements étudiants dès sa création. Pour un historique rapide se référer à BYARUHANGA, Frederick Kamuhanda, *Student Power in Africa's Higher Education : a Case of Makerere University*, New York/Londres, Routledge, 2006 ; GOLDTHORPE, J. E., *An African Elite. Makerere College Students 1922-1960*, Oxford, Oxford University Press, 1965 ; KASENTE, Deborah (éd.), *Illuminating Students' Voices in Higher Education*, Kampala, Makerere University/Makerere Institute of Social Research, 2007 ; KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 148-153 et MILLS, David, « Life on the Hill : Students and the Social History of Makerere », *Africa : Journal of the International African Institute*, 2006, vol. 76, n° 2, p. 247-266.

ii) l'introduction des étudiants privés et des cours du soir engage une forte augmentation des effectifs étudiants ;

iii) surtout, les fonds générés par ces nouveaux étudiants aboutissent à l'augmentation des salaires des enseignants.

2.2.1. Les mouvements enseignants : la construction d'un rapport de force favorable

Avec le changement de pouvoir en 1986, mettant un terme à la période de crise depuis le régime d'Idi Amin Dada, la MUASA (« Makerere University Academic Staff Association ») profite de la libéralisation de la parole pour débuter une campagne de presse contre le retard de paiement des salaires et de plusieurs allocations supplémentaires (transport, alimentation, logement, avantage sur la scolarité de leurs enfants)[536]. Ils demandent également de meilleures conditions de travail, une revalorisation de leurs statuts professionnels et une hausse de leurs rémunérations[537]. Même le Vice-Chancelier, George Kirya, s'alarme de l'état de MAK à son arrivée à la tête de l'administration de l'université en 1986 : « *there was apathy. Morale was low. There was indiscipline on the part of the students and staff* […]. *Physical facilities were crumbling because of decay and disrepair. There had been no whitewash for years. Broken windows, doors, etc. Materials to be used lick equipment in halls, laboratories, scholastics, the library was leaking, hardly any lights and so on* »[538]. Certains enseignants manifestent, souvent anonymement, dans des tribunes de presse pour faire état de leurs désarrois et

[536] Les premières négociations avec les enseignants sont en effet conditionnées par le contexte politique de réforme constitutionnelle (1989-1995) où le gouvernement de Y. K. Museveni, issu d'un mouvement armé, est dans une phase décisive et de transition afin de construire sa légitimité et son entreprise de domination de l'Etat. Voir GRIFFITHS, Aaron et KATALIKAWE, James, « The Reformulation of Ugandan Democracy » in BASTIAN, Sunil et LUCKHAM, Robin (éd.), *Can Democracy Be Designed ?*, Londres, Zed Books, 2003, p. 93-119.

[537] RWAKA James, « Makerereans Are Very Frustrated », *The New Vision*, 2 janvier 1987, p. 5 ; RUMAKU, James « Makerere Staff Rent Not Paid », *The New Vision*, 17 février 1988, p. 1 et 12 ; THE NEW VISION, « Makerere to Pay Staff », *The New Vision*, 30 mars 1988, p. 3 et A MEMBER OF STAFF MAKERERE UNIVERSITY, « Opinion : Makerere Academic – a Dying Species ! », *The New Vision*, 7 décembre 1988, p. 5. A la fin des années 1960, un maître de conférences gagne 300 US$ par mois contre 89 US$ à la fin des années 1980.

[538] BANANURA, Fred, « Museveni Should Stay Chancellor – V.C. », *The New Vision*, 3 avril 1989, p. 6-7.

de la dégradation de leurs conditions de vie et de travail depuis le régime d'Idi Amin Dada[539]. Par ces prises de paroles, ils participent à la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur, promue dans les rapports mandatés par le gouvernement, et notamment les conclusions de la commission de 1986 recommandant l'instauration graduelle de frais de scolarité : « *the conditions of service for academicians and researchers are appalling and need drastic, immediate appraisal. The conditions of service at Makerere were always highly attractive until Amin interfered. The question is, why we continue reducing academicians financially as Amin did* […]. *The introduction of fees for university education and admission of foreign paying students must all come into play concurrently, if the university is to be saved* »[540].

En 1987, une commission ministérielle composée du premier ministre, des ministres de l'éducation, des finances, du service public et du gouverneur de la Banque nationale d'Ouganda se met en place pour faire un état des lieux de la condition des enseignants et de leur départ massif vers l'étranger (principalement le Lesotho, le Botswana et l'Afrique du Sud)[541]. Cette commission a comme objectif principal d'éviter un mouvement de grève des enseignants et le blocage des activités académiques, alors que le département du trésor ougandais a rejeté l'augmentation des salaires et aides octroyés aux enseignants, pourtant votée par le sénat de l'université[542]. Ces demandes coïncident avec les politiques économiques entreprises par le gouvernement du NRM qui, notamment, limitent le budget du gouvernement et cessent d'effectuer une augmentation automatique des salaires des enseignants de MAK en fonction de l'inflation et de la dévaluation du shilling ougandais[543].

---

[539] Voir une synthèse dans AVIRGAN, Tony et HONEY, Martha, *War in Uganda. The Legacy of Idi Amin*, Westport/Londres, Lawrence Hill/Zed Press, 1982 et PRUNIER, Gérard, « Le déclin de l'Etat (1966-1979) » in PRUNIER, Gérard et CALAS, Bernard (dir.), *L'Ouganda contemporain*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 1994, p. 105-129.
[540] A MEMBER OF STAFF MAKERERE UNIVERSITY, « Opinion : Makerere Academic – a Dying Species ! », *The New Vision*, 7 décembre 1988, p. 5.
[541] MUKWAYA, David, « Welfare Probe Team for Makerere », *The New Vision*, 23 juin 1987, p. 3.
[542] *Ibid.*
[543] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 45.

Alors que la MUASA est une organisation silencieuse et mise sous silence avant 1986, elle devient progressivement une interlocutrice privilégiée du gouvernement et un acteur clé des réformes et du virage entrepris à Makerere entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 : « *after attempts to bring the attention of the new Government to the dire economic plight of Makerere University academic staff had failed, the moribund MUASA turned into a vocal and militant organisation* »[544]. La cible des revendications est le gouvernement et non l'administration centrale. Les enseignants estiment que le vice-chancelier et ses administrateurs ne peuvent pas répondre à leurs requêtes. Si les réformes politiques (libéralisation de la parole) et économiques (mises en place des politiques d'ajustement structurel) constituent une fenêtre d'opportunité favorable et évidente à la mobilisation, la transformation de la MUASA, comme organisation dynamique, s'explique également par son nouveau Président, Fredrick Juuko. Doyen de la faculté de droit et ayant effectué une partie de son cursus universitaire à Dar es Salaam, réputée pour avoir formé de nombreux intellectuels au socialisme historique, Fredrick Juuko est un interlocuteur tenace et critique à l'encontre des réformes entreprises par le gouvernement : « *Juuko made no secret of his socialist inclinations. On several occasions he openly disagreed with Museveni and his Government over many political and social issues* »[545]. Il parvient ainsi, en mai 1989[546], à organiser la première grève du personnel enseignant de Makerere[547].

La grève commence le 2 mai 1989. La principale revendication est d'obtenir de meilleures conditions salariales et de travail (hausse de salaires, aides pour le logement et les besoins quotidiens, avantage sur la sécurité médicale et l'éducation de leurs enfants) [548]. Les représentants des enseignants affirment

[544] *Ibid.*, p. 46.
[545] *Ibid.*
[546] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 20.
[547] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 46.
[548] Notamment la réouverture, pour les enfants des enseignants de la MUASA, de la « Makerere University Primary School » sur le campus. BANANURA, Fred et ASEDRI, Vivian, « Makerere Strike Ends », *The New Vision*, 5 mai 1989, p. 1.

ainsi : « *we have had enough, our patience has run out. After all, Museveni came to fix Uganda's problems, why not fix ours too ?* »[549]. Ils avaient pourtant obtenu un accord concluant lors de plusieurs négociations en juin 1987, mais qui ne s'est pas traduit dans le budget prévisionnel pour l'année 1989[550]. La grève est largement suivie[551], même parmi les enseignants favorables au gouvernement, et débouche immédiatement sur des concertations et des réunions avec le Ministre de l'éducation, Amanya Mushega, et ses conseillers[552]. Une équipe pour conduire les négocations se forme autour de Fredrick Juuko. Mahmood Mamdani en est d'ailleurs un membre prestigieux et commente allègrement dans la presse, tout au long de la grève, le processus de négociation[553].

Les étudiants, via la principale organisation de Makerere MUSG (« Makerere University Students' Guild ») soutiennent, au départ, la mobilisation des enseignants et participent aux manifestations et marches sur le campus de Makerere. Ils utilisent également cet espace de protestation pour défendre leurs conditions et pour remettre en cause les conclusions des différents rapports des comités de 1986 et 1989 sur l'introduction d'une politique de partage des coûts : « *the students called on government to consider immediate reform of the country's education system. They argued also that it was unjustified to call for cost-sharing between parents and government for their education while rampant corruption among senior public officers remained unabated* »[554]. Le 4 mai, les enseignants de la MUASA décident de mettre fin à leur mouvement de grève sur le campus après avoir obtenu une réunion de plus de six heures avec les ministres de l'éducation et des finances. Les négociations débouchent sur la mise en place d'un comité d'experts (membres des cabinets ministériels, administratifs de Makerere, enseignants). Le 13 mai, les enseignants retournent en grève après le

[549] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 46.
[550] KAWULE, George, « Makerere on Strike », *The New Vision*, 3 mai 1989, p. 1 et 12.
[551] THE NEW VISION, « Makerere Workers Want Money », *The New Vision*, 9 mai 1989, p. 12.
[552] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 46.
[553] TWINE, Edward et ASEDRI, Vivian, « Lecturers Reject Appeal », *The New Vision*, 16 mai 1989, p. 1 et 12.
[554] KAWULE, George, « Makerere on Strike », *The New Vision*, 3 mai 1989, p. 12.

compte-rendu de la commission d'experts et du gouvernement qui ne répond pas positivement à leurs demandes[555]. Le 16 mai, les membres de la MUASA rejettent les propositions et l'appel à la fin de la grève lancé par le ministre de l'éducation. M. Mamdani, explique : « *the resumption of work by MUASA after the first one week long strike* […] *was misunderstood by Government as lecturers weakness* […]. *The negotiations were delaying tactics, and that MUASA is unwilling to accept anything other than a minimum gesture of a minimum wage* »[556]. C'est à cette période que les étudiants commencent à se désolidariser du corps enseignant, alors que la grève perturbe le début des examens[557].

Tandis que les discussions sont dans l'impasse, le 17 mai 1989, le gouvernement de Y. K. Museveni hausse le ton et exige que les enseignants et l'ensemble des travailleurs de l'Université de Makerere reprennent leurs activités à partir du 18 mai. Dans un communiqué, le gouvernement menace le personnel académique et administratif de sanctions, notamment de licenciement, et interdit l'ensemble des meetings et réunions de la MUASA, sur comme en dehors du campus[558]. Comme l'affirme John P. M. Ssebuwufu, alors responsable du Département de chimie et soutien de la mobilisation, la réaction et l'ultimatum lancés par le régime surprend de nombreux enseignants : « *this* [communiqué du gouvernement]*, in effect, meant we had been sacked en masse. Panic ensued and in the midst of the chaos, some started blaming the government for resorting to strong arms and scare tactics to force staff to call off the strike. Staff could not imagine that their popular chancellor, a long time freedom fighter and a believer in resistance against injustice, had turned against them for what they thought was a legitimate demand* »[559]. Pour autant, de nombreux enseignants restent déterminés à défier

[555] Par exemple, plutôt que de leur attribuer une compensation financière pour le transport, le gouvernement leur propose la mise à disposition de bus collectifs. BASALIRWA, Robinah et ASEDRI, Viivian, « Varsity Strike Resumes », *The New Vision*, 13 mai 1989, p. 1 et 12 et VISION REPORTER, « Lecturer Clarify Demands », *The New Vision*, 15 mai 1989, p. 1 et 12.
[556] TWINE, Edward et ASEDRI, Vivian, « Lecturers Reject … », *art. cit.*, p. 12.
[557] *Ibid.*, p. 1 et 12.
[558] VISION REPORTER, « Lecturers Get Deadline », *The New Vision*, 18 mai 1989, p. 1 et 12.
[559] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 47.

l'ordre et l'injonction du gouvernement. Par exemple, Mahmood Mamdani réaffirme la nécessité pour le personnel enseignant et administratif de Makerere de poursuivre la mobilisation, qu'il estime d'intérêt public : « *all the dictators Uganda had were represented in the broadbased cabinet which gave the lecturers the ultimatum to resume work* […]. *If we go back to work we shall be totally misunderstood. We must say enough is enough* […]. *We are taking risks to strike not only for ourselves and our families but the whole society* »[560].

Devant la pugnacité de l'association et du mouvement, le Président s'empare du dossier et décide de rencontrer, le 17 mai, Fredrick Juuko et ses adjoints à Entebbe, dans la résidence présidentielle pendant plus de deux heures[561]. Fredrick Juuko obtient des garanties orales de sortie de crise, à la seule condition, non négociable, que les enseignants cessent leur mouvement. Il explique : « *the President was sympathetic to the problems of a living wage as faced by the lecturers* […]. *He accepted our view that government side may not be so effective as may have been the case* […]. *The President had recognised that immediate problems facing Makerere University staff cannot be postponed or solved through schemes which have yet to be worked out* »[562]. Le lendemain, les enseignants se rassemblent au « university's main hall » avec les étudiants et décident de mettre un terme à leur mouvement de protestation qui aura duré seize jours. La direction de la MUASA explique que de nouvelles réunions sont prévues avec le président Y. K. Museveni. Certains enseignants, comme Mahmood Mamdani, critiquent ouvertement la décision de reprise de travail[563]. Les enseignants obtiennent, le 23 mai, une partie de leur revendication (hausse de salaire notamment[564]) après de nouvelles négociations avec le président Y. K. Museveni et ses conseillers.

---

[560] VISION REPORTER, « Lecturers Get ... », *art. cit.*, p. 12.
[561] ASEDRI, Vivian et TWINE, Edward, « Lecturers Resume Work », *The New Vision*, 19 mai 1989, p. 1 et 12.
[562] *Ibid.*, p. 1.
[563] *Ibid.*, p. 12.
[564] Les enseignants acceptent également un rationnement hebdomadaire de certains produits et non l'augmentation budgétaire de leur aide : « *the lecturers agreed to this package to show the public that they were not struggling for luxuries but a living kit* ». *Ibid.*

Même si les enseignants et le personnel administratif reprennent le chemin des auditoires et de leurs bureaux sur le campus de Makerere, l'organisation enseignante MUASA reste attentive aux conclusions des négociations, consciente que le rapport de force s'est progressivement équilibré en leur faveur. La MUASA est devenue, avec ce mouvement de mai 1989, un interlocuteur et un acteur central des transformations et réformes universitaires ougandaises : « *in the MUASA language, the strike had been suspended and not called off and could resume any time if and when the conditions warranted* […]. *Suddenly MUASA had become an organisation that instilled fear in government officials* »[565]. Aussi, les années 1990 et 2000 vont être marquées par une pression continue de l'organisation afin d'améliorer les conditions salariales et de travail des enseignants[566].

---

[565] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 48.

[566] Deux nouvelles grèves de quelques jours sont entamées par les enseignants : une première en février 1993 pour réclamer la hausse de leurs salaires promise en mai 1989 et qui n'est pas programmée dans le budget de l'année 1993. Et une, pour la même raison, un an plus tard mais dans un contexte tendu avec le gouvernement. En effet, lors de la trentième cérémonie de remise de diplôme, le 21 janvier 1994, Y. K. Museveni réaffirme que l'enseignement supérieur n'est pas une priorité de son gouvernement et assène des termes violents envers la responsabilité sociale des enseignants qualifiés par leur *« lack of creativity* ». Il affirme également que le « *government can only support education if the academicians can think up ways of making it cheap and avail it to as many people as possible* ». Citations dans SIMWOGERERE, Kyazze, « Dons Reject 50% Pay Rise ? », *The Monitor*, 15-18 février 1994, p. 2. Voir l'historique de ces mouvements dans W'OBANDA, Chargo M., « Dons Wake to Neo-Colonial Reality », *The New Vision*, 22 mai 1989, p. 6-7 et 10 ; DRAKU, Moses, « MUASA, NOTU Form Wages Body », *The New Vision*, 2 octobre 1990, p. 1 et 12 ; SIMWOGERERE, Kyazze, « When Will the Dons « Eat » ? », *The Monitor*, 18-22 février 1994, p. 11 ; SIMWOGERERE, Kyazze et SSERUNJOGI, Geoffrey, « Makerere Dons to Lose Jobs », *The Monitor*, 22-25 février 1994, p. 1 et 16 ; NAMUKASA, Rosemary, « Makerere Strike : Capital, Sanyu in Vogue », *The Monitor*, 22-25 février 1994 ; ONYANGO-OBBO, Charles, « The Hour of Makerere's Execution Has Come », *The Monitor*, 22-25 février 1994, p. 8 ; SIMWOGERERE, Kyazze, « God, Shame Upon Me ! », *The Monitor*, 25 février-1er mars 1994, p. 11 ; MUCUNGUZI, Julius, « MUK Staff Ordered to Drop Extra Jobs », *Sunday Monitor*, 20 juillet 1997, p. 4 ; WOSSITA, Samuel, « Varsity Houses Collapase on Tenants », *The Monitor*, 9 septembre 1997, p. 5 ; THE MONITOR, « Rot and Greed at Makerere », *The Monitor*, 10 septembre 1997, p. 3 et FIDERI, Kirungi F., « Let Lecturers Rear Ducks in Bedrooms », *The Monitor*, 11 mars 1998, p. 11. Sur les mouvements des enseignants dans les années 2000, notamment sur des problématiques de hausse des salaires ou sur des avantages contractuels en 2011 et 2012, voir KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's Public Universities. An obstacle to Serving the Public Good*, Kampala, Fountain Publishers, 2009, p. 91-92 et dans la presse se référer à SSEMPOGO, Herbert et KIWAWULO, Chris, « Makerere University Lecturers on Strike », *New Vision*, 5 novembre 2006 ; MWANGUHYA, Charles Mpazi, « Big Support Staff Numbers », *Sunday Monitor*, 11 août 2007 ; TAYEEBWA, William, « Makerere University Staff Strike Was Overdue – Study », 11 août 2007 ; BAREEBE, Gerald et IZAMA, Angelo, « Makerere May Not Re-Open », *Sunday Monitor*, 6 août 2008 ; NEW VISION, « Finance Meets MUASA Over NIC Dispute », *New Vision*, 22 août 2010 ; WANAMBWA, Richard, « Government to Pay Lecturers if Varsity, NIC Negotiations Fail – Museveni », *Sunday Monitor*, 27 août 2010 ; NEW VISION, « Makerere Academic Staff Were Unfair to Students », *New Vision*, 2 septembre 2010 ; KHISA, Isaac, « Makerere Lecturers Call off Strike », *Sunday Monitor*, 29 novembre 2010 ; TUGUME, John et MUGERWA, Yasiin, « Finance Ministry Denies Paying Pension to Makerere Staff », *Sunday Monitor*, 20 janvier 2011 ; WANAMBWA, Richard et AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Lecturers Vote for Strike », *Sunday Monitor*, 23 août 2011 ; KIYAGA, Abda, « Makerere Closed,

Symbole du poids de l'association gagné grâce au mouvement de 1989, la MUASA, après des négociations avec l'administration de l'université, obtient également des garanties spécifiques pour les enfants des enseignants de Makerere. La MUASA parvient en 1992[567] à ce que l'administration de l'université mette en place un programme de discrimination positive (« Staff biological children scheme ») pour leurs enfants afin qu'ils puissent accéder à l'université avec un score final inférieur à 2,5 points du minimum légalement requis : « *under the scheme, certified children of University staff who score basic requirements in their advanced level subject combination, but narrowly fail to get their first choice course will be given special treatment. Sources said that this is just a privilege and an incentive to the staff whose children get cross-over points but miss professional courses due to high demand* »[568]. Le conseil de l'université justifie la mise en place de ce système, qui engage de nombreux débats et polémiques autour de ces avantages et privilèges accordés[569], pour attirer et motiver les enseignants, alors que de plus en plus sont tentés par un départ à l'étranger[570]. Sur l'année académique 1992-1993, 45 enfants d'enseignants de Makerere profitent de ce système[571].

Students, Lecturers Sent Home », *Sunday Monitor*, 2 septembre 2011 ; BUSINGE, C., LULE J. et MAYANJA B., « Makerere Re-Opening : Lecturers Divided », *New Vision*, 23 septembre 2011 ; KIYAGA, Abdu, « Cracks Emerge in Makerere Lecturer's Strike », *Sunday Monitor*, 23 septembre 2011 ; AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Lecturers to Resume Strike », *Sunday Monitor*, 22 décembre 2011 ; AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Lecturers Call off Strike after Gov't Clears Arrears », *Sunday Monitor*, 30 avril 2012 ; KIYAGA, Abdu, « Makerere Lecturers Agree to Resume Strike over Allowances », 4 août 2012 ; AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Staff in Fresh Strike Talk over Top-Up Allowances », *Sunday Monitor*, 23 août 2012 ; AHIMBISIBWE, F., « Makerere Lecturers on Strike », *New Vision*, 2 décembre 2012 ; ASIIMWE, Brenda et KAGOLO, Francis, « MUK Lecturers Threaten to Strike over Savings », *New Vision*, 2 décembre 2012 ; TAJUBA, Paul et AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Could Reopen Tomorrow », *Daily Monitor*, 28 août 2013 ; AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere to Decide on Salary Raise Tomorrow », *Daily* Monitor, 2 mai 2012 et SSENKABIRWA, Al-Mahdi, « MAK Lecturers Back to Class », *Saturday Monitor*, 12 octobre 2013 (l'ensemble de ces articles a été consulté sur Internet).

[567] Le sénat de l'université vote la résolution le 24 août 1992. MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 28 ; KWESIGA, Joy C. et AHIKIRE, Josephine, « On Student Access … », *art. cit.*, p. 26-27 et SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 103-105.

[568] MUHINDI, Muhangi, « Makerere Offers Special Treat to Staff Kids », *The Monitor*, 2 octobre 1992, p. 7.

[569] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 28-31.

[570] THE SENATE, *Minutes of the Special Meeting of Senate*, Kampala, Makerere University, 12-28 août 1992, p. 8 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 28-29.

[571] Ce schéma sera abandonné car sa mise en place par l'administration centrale s'est réalisée sans l'accord du ministère de l'éducation. BAYEGO, Henry, « Varsity Kids Lose Blood Position », *The Monitor*, 2-5 novembre 1993, p. 1 et 24.

Pour conclure, le mouvement de mai 1989, encadré par la très influente MUASA, a initié un réel dynamisme du mouvement enseignant, permettant au personnel académique de publiciser, par les grèves et les tribunes dans la presse, les problématiques et enjeux liés à la profession. Les réformes mises en place progressivement au sein de l'université, au début des années 1990, ont ainsi permis une amélioration des conditions de vie enseignantes[572], notamment avec une hausse de salaire, rendue possible par l'introduction des cours du soir[573] et des étudiants privés. Inversement, on peut lire les réformes à MAK à travers la démobilisation progressive des étudiants suite à l'échec successif des mouvements de novembre 1989-janvier 1990, s'étant soldés par le décès de deux étudiants, et de décembre 1990-mai 1991.

2.2.2. L'échec des mouvements étudiants et le processus de démobilisation

> « As a member of the student guild, I was personally opposed to cost-sharing. And we gave the argument that we had reasons for this disagreement […]. Our main argument was that cost-sharing, as a policy, was not a national policy, it was being imposed by donors, particularly the IMF [*Fonds monétaire international*] and the World Bank. All our government was too weak to resist to the policy because they wanted money from donors. So our main argument was basically : how could you impose an asset policy that is coming from outside ? A policy that has not been subjected to the local democratic forces. There were no local debates and no serious discussions. So the question of the consultation was an important issue. We could not impose this policy. But the other argument was about the context and the social context in particular. In the late 1980's, when the policy was introduced, about 90% of the Ugandan society was living in the rural areas, predominantly involved in the peasant agriculture. So we had less of 10% of the people in the urban areas […]. So we argued that the majority of the population could

[572] Entretien avec Tango Odoi, Maître de conférences au Département d'histoire et responsable de l'Association du personnel administratif de l'Université de Makerere, réalisé le 14/05/2012, Kampala.
[573] Rose Nakayi, Directrice du Centre pour les droits de l'homme et de la paix de Makerere et Maîtresse de conférences en droit explique, qu'en enseignant un cours du soir, elle perçoit « *dans sa poche* » 70 000 Ushs (environ 26 US$). Entretien réalisé le 06/12/2012, Kampala.

not afford the cost of cost-sharing ».

Julius Kiiza, Professeur au Département de science politique et étudiant actif pendant les mouvements du début des années 1990 contre la politique de partage des coûts[574].

L'expertise construite dans les commissions et rapports de 1986 et 1989 préconise de réformer le financement de l'enseignement universitaire et l'allocation des différentes bourses allouées mensuellement aux étudiants. Aussi, jusqu'à la fin des années 1980, les étudiants ne paient pas de frais d'inscription, reçoivent différentes bourses pour le transport, le matériel scolaire et également de l'argent supplémentaire pour les frais courants (qui s'apparente à de l'argent de poche appelé « boom » sur le campus). Devant la crainte de la suppression progressive de leurs bourses et de l'introduction de frais d'inscription, les étudiants de Makerere lancent, le 11 septembre 1989, le mouvement « National council for the defence of students' academic and democratic rights », présidé par le responsable des étudiants de Makerere, Wilbrod Owor, afin de représenter l'ensemble des étudiants des institutions post-secondaires d'Ouganda[575]. A cette occasion, Willbrod Owor déclare : « *we are not ready to enter any discussions whatsoever with the government until the circular which effected the cancellation of allowances is withdrawn* »[576]. Ce rassemblement inaugure en réalité le processus de mobilisation estudiantin ougandais pour la défense de leurs droits et acquis sociaux. Des slogans sont inscrits sur les murs du campus et des pancartes sont brandis par les étudiants où l'on peut lire « *fundamental change to restrict university education to the rich ? We want our allowances* » ; « *no cost-sharing in Uganda today. Our parents have already paid tax* » ou encore « *students today, voters tomorrow* »[577].

---

[574] Entretiens réalisés les 05/04/2012 et 25/04/2012, Kampala. Il a d'ailleurs rédigé un papier sur cet épisode en 1997 dans KIIZA, Julius, « Liberalisation Policies … », *art. cit.*

[575] Les étudiants ougandais lancent également un appel à l'« International union of students » qui se trouve à Prague et à l'associaiton « All african students' union » d'Accra pour les informer des projets de réformes de l'enseignement supérieur en Ouganda. ASEDRI, Vivian, « Students Form Bargaining Front », *The New Vision*, 12 septembre 1989, p. 1 et 12.

[576] *Ibid.*

[577] *Ibid.*, p. 12.

Le 30 octobre 1989, l'association étudiante « Makerere University Students' Guild » décide d'entamer un boycott illimité des cours suite au non-versement des différentes bourses, supprimées par le gouvernement depuis août[578] : « *the general assembly resolved that the boycotting of lectures should not be suspended until there is written statement that from the government to them about the restoration of their allowances* »[579]. Le soutien des enseignants au mouvement est inégal, malgré le souhait de la MUSG de voir l'ensemble des membres de la MUASA rejoindre les étudiants. De nombreux enseignants reprochent en effet aux étudiants de ne pas s'être complètement mobilisés pendant leurs mouvements de mai 1989, notamment à cause du retard pris pour les examens, comme l'explique John P. M. Ssebuwufu : « *we* […] *also wondered why we should support the students when they had kept a safe distance from us when we were on strike* »[580]. De manière conjointe, des membres importants de la MUASA estiment que la vocation de l'organisation est de lutter uniquement pour le statut des enseignants et que leur intérêt est de ne pas se mobiliser sur d'autres agendas pour ne pas perdre de crédibilité et de légitimité dans des négociations et combats futurs.

Le 5 novembre, et après une semaine de boycott où le président Y. K. Museveni rejette une proposition de négociation avec la MUSG, les étudiants refusent toujours de retourner en cours tant que le gouvernement ne rétablit pas leurs bourses. Les responsables de la MUSG ont comme principal interlocuteur le Ministère de l'éducation alors dirigé par Amanya Mushega, Officier de l'armée et combattant auprès de Y. K. Museveni pendant la guerre qui amène le NRA au pouvoir : « [*Amanya Mushega*] *was a battle-hardened soldier who was ready to do battle with the students* »[581]. En réponse à la pugnacité des étudiants, le gouvernement, par l'intermédiaire de l'administration centrale et de son vice-

[578] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 50.
[579] ASEDRI, Vivian, « Makerere Students Strike », *The New Vision*, 31 octobre 1989, p. 1.
[580] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 50.
[581] *Ibid.*

chancelier, hausse le ton et leur demande de retourner suivre leurs cours sous peine de menace : « *Prof. George Kirya has ordered all the university students to resume lectures by today morning lest disciplinary action will be taken against them* »[582]. Malgré cet ultimatum lancé par le gouvernement, les étudiants décident par vote, le 6 novembre, de poursuivre la mobilisation à l'unanimité. Le vice-chancelier demande aux autorités de l'université d'arrêter les étudiants qui bloquent les voitures circulant sur le campus, qui reste néanmoins calme[583]. Le même jour, les responsables de la MUSG sont reçus par le Président Y. K. Museveni qui leur propose une sortie de crise refusée par les étudiants[584]. Le 7 novembre, le Ministre d'Etat pour l'enseignement supérieur, John Ntimba poursuit la pression sur le mouvement en dénonçant l'attitude des étudiants qui empêchent la reprise des cours : « *government, while ready to negotiate with restraint, does not accept the arm-twisting tactics of strike and threats by students or other groups of persons in the University. Government will not tolerate the use of such blackmail tactics which are aimed at embarassing it and pushing it into a tight corner* »[585]. Le 9 novembre, alors que les étudiants poursuivent leur mobilisation, le président propose une nouvelle issue en affirmant que s'ils reprennent le chemin des amphithéâtres, leurs bourses seront réintroduites. Les étudiants réclament un engagement écrit de la part du président. Ce qui est refusé par Y. K. Museveni qui s'étonne des conditions imposées par les étudiants : « *if the students cannot trust the Head of State that means you do not have confidence in this Government* […]. *No more conditions on the Head of State* »[586].

---

[582] ASEDRI, Vivian, « Students Ordered to End Strike », *The New Vision*, 6 novembre 1989, p. 1.
[583] ASEDRI, Vivian et BAKUNZI, Didas, « Makerere Students Boycott Continues », *The New Vision*, 7 novembre 1989, p. 1 et 12.
[584] Le gouvernement propose aux étudiants de leur fournir des fournitures scolaires en lieu et place de la bourse, à condition que les étudiants reprennent les cours. Dans le cas contraire, le gouvernement décidera de fermer le campus de Makerere. Les responsables étudiants refusent cette proposition et rétorquent que le gouvernement ne doit pas seulement subvenir aux frais de papeterie, mais également couvrir les frais de transport, d'alimentation, de soins médicaux et de logement pour les étudiants ne vivant pas sur le campus. *Ibid.*
[585] ASEDRI, Vivian, « Ntimba Warns Students », *The New Vision*, 8 novembre 1989, p. 12.
[586] ASEDRI, Vivian, « Students Stick to Boycott », *The New Vision*, 10 novembre 1989, p. 12. Voir également THE NEW VISION, « Closure Explained », *The New Vision*, 11 novembre 1989, p. 1 et 12.

Le 10 novembre, l'Université de Makerere est, comme prévue par le gouvernement, officiellement fermée et le départ des étudiants s'effectue dans le calme[587]. La position intangible du gouvernement est un signe fort de Y. K. Museveni de ne pas céder devant la mobilisation et les requêtes des étudiants, comme ont pu le faire les régimes précédents : « *the government stood its ground and refused to capitulate to the students' demands. This perhaps was one of the fundamental changes Museveni had promised the nation after he was sworn in as President in January 1986 and one he was not about to backtrack on, lest he was perceived as a weak leader* »[588]. La fermeture de l'établissement génère un processus de communication de la part du gouvernement[589] qui multiplie les discours pour justifier sa position ferme vis-à-vis de l'association étudiante et, par là même, la suppression du système de bourse des étudiants, engageant une redéfinition du fonctionnement de l'enseignement supérieur ougandais. Par la diffusion de communiqués, le gouvernement en profite pour réaffirmer les difficultés économiques du pays et la spécificité des bourses étudiantes par rapport aux pays dits du Nord : « *in Uganda, education at university and other tertiary institutions is free* […]. *This does not happen in other parts of Africa and especially the developed countries which have more resources. Uganda suffers from a system whereby very few people are expensively educated at institutions of higher learning surrounded by a large number of people who never get a chance to go to school at all. The National Resistance Movement is committed to reversing this trend and to providing education for all, but is currently limited by resources. Nobody will stop the Movement from achieving this goal* »[590]. L'argument définissant l'enseignement supérieur comme un système inégal de reproduction des élites, diffusé dès le milieu des années 1970 par l'expertise de la

[587] VISION REPORTER, « Makerere Students Ordered to Go Home », *The New Vision*, 11 novembre 1989, p. 1 et 12.
[588] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 52.
[589] EBONGU, Festo, « Ntimba Angered by Varsity Negligence », *The New Vision*, 25 novembre 1989, p. 1 et 12.
[590] THE NEW VISION, « Closure Explained », *The New Vision*, 11 novembre 1989, p. 1 et 12.

Banque mondiale, est réutilisé et réapproprié localement pour justifier la réforme du financement des étudiants et la fermeture du campus de Makerere[591].

Après plus de deux mois, MAK est officiellement réouverte le 22 janvier 1990. Les étudiants sont appelés à se réinscrire dans les sept jours, sous peine d'être exclus de l'université. Plutôt que d'octroyer la bourse réservée à l'achat d'ouvrages, le gouvernement et l'administration centrale de l'université mettent en place un système de prêt bibliothécaire. Un système de bourse pour les frais de logements est alloué uniquement pour les étudiants non-résidents[592] sur le campus[593]. Concernant la réinscription, les étudiants doivent signer un formulaire où ils s'engagent sur le financement de leurs études aux taux et pourcentages décidés par le gouvernement et sur le devoir de ne pas participer à la perturbation des activités académiques sur le campus[594]. L'encadrement des actions de l'association étudiante est confirmé le 1er février, lors d'une réunion entre les hauts responsables de l'administration centrale et les différents représentants des étudiants (association, doyen des étudiants…). Cette session débouche sur la redéfinition du cadre légal des mobilisations sur le campus puisque, désormais, les étudiants ne peuvent se réunir qu'avec l'accord écrit du vice-chancelier[595]. Cet encadrement se manifeste également par la possibilité de ce dernier de suspendre immédiatement un étudiant s'il le juge nécessaire. Cette nouvelle constitution est contestée par la voix du Président de la MUSG, Wilbrod Owor,

---

[591] Par exemple, Eriya Kategaya, Vice-Premier ministre, souligne que « *the current system of education offers learning in higher institutions to very few people, and expensively leaving the majority with no chance to go to school at all. He lamented that last year, out of 4 000 students who qualified for university entry, only 1 640 were admited. Kategaya further explained that currently funds used to maintain one student at the university were enough to offer free education to three pupils in the primary schools. He noted that Uganda, with a population of 17 million, has only 7 000 students at the university whereas there is another African country with a population of three million but with 200 000 students in the universities. Kategaya stressed that the NRM government was also determined to change the education system so as to achieve positive objectives* ». OTHIN, D., « Makerere Set up to Be Reviewed », *The New Vision*, 13 novembre 1989, p. 1.

[592] Le système de non-résident est une proposition issue d'une commission ad-hoc mise en place par le sénat de l'université le 23 novembre 1989 et dirigée par le Doyen de l'Ecole d'éducation de MAK, J. A. Opolot. Cette nouvelle configuration permet à l'établissement d'augmenter très sensiblement ses effectifs étudiants. ASEDRI, Vivian, « Makerere Residence Rules to Change », *The New Vision*, 8 mai 1990, p. 1 et 12.

[593] TWINE, Edward, MUKALAZI, Sam, « Makerere to re-open », *The New Vision*, 13 janvier 1990, p. 1 et 12.

[594] BAKUNZI, Didas, « Students Clear for Re-admission », *The New Vision*, 18 janvier 1990, p. 1 et 12.

[595] ASEDRI, Vivian, « Makerere Guild Powers Curbed », *The New Vision*, 2 février 1990, p. 1.

affirmant : « *for example if we do not want you* [Vice-Chancellor William Senteza Kajubi] *we* [étudiants] *shall not seek permission from you to hold a general assembly* »[596]. Des discussions s'engagent entre l'administration centrale et les étudiants qui refusent de reconnaître ces nouvelles règles[597] et organisent plusieurs rassemblements illégaux[598]. Surtout, ces débats éclipsent progressivement les questions et enjeux autour de la mise en place de la politique de partage des coûts et de la suppression progressive des bourses. Ce débat est finalement réintroduit par Y. K. Museveni dans son discours lors d'une remise de diplômes le 23 mars 1990 à MAK. Il réaffirme que le système de l'enseignement supérieur ougandais favorise les classes privilégiées et entretient l'inégalité avec l'éducation de base, en soulignant que : « *the moral dilemma which faces us here in Uganda and in many other developing countries is whether to spend all the resources on some lucky few or some resources on all citizens* »[599]. A la fin de l'année 1990, une lettre envoyée par le Ministre de l'éducation, Amanya Mushega, demande à l'administration centrale d'informer les étudiants que le gouvernement a officiellement décidé de supprimer l'ensemble des bourses étudiantes.

Le 3 décembre, les étudiants entament un boycott illimité, unanimement accepté lors d'un rassemblement sur le campus. Ils protestent contre cette décision immédiatement mise en application, les différentes bourses n'étant pas attribuées en décembre. En plus de l'annulation de cette politique, les étudiants

---

[596] *Ibid.*, p. 12.

[597] ASEDRI, Vivian, « Students Reject Constitution », *The New Vision*, 8 février 1990, p. 1 et 12 et ASEDRI, Vivian, « Varsity Students Meet », *The New Vision*, 10 mars 1990, p. 1 et 12 et TWINE, Edward, « Students Ignored Constitution », *The New Vision*, 22 février 1991, p. 1 et 12.

[598] Par exemple, le 23 mai 1990, les étudiants organisent un rassemblement sur le campus, non autorisé par le vice-chancelier, pour protester contre la mise en œuvre de cette constitution régissant leurs activités et afin d'obtenir un entretien avec le président ougandais pour discuter de ces nouvelles procédures. ASEDRI, Vivian, « Makerere Students in Illegal Meeting », *The New Vision*, 24 mai 1990, p. 1 et 12.

[599] BASALIRWA, Robinah, « Makerere Advised to Admit the Poor », *The New Vision*, 24 mars 1990, p. 12. Ce débat est d'ailleurs repris par le Vice-Chancelier William S. Kajubi qui déclare dans une tribune de presse : « *we have just emerged from two strikes, one of students and before that of members of staff* […]. *Government still pays a capitation grant of 2 billion shillings (at 40 000 or US$ 100 per student) to run the university. The government thus meets full tuition and residential costs. The question in many African nations even today is : should the state bear this burden and alone?* ». KAJUBI, William S., « How Makerere Builds for the Future », *The New Vision*, 7 novembre 1990, p. 7.

revendiquent une hausse de leur bourse allouée pour la nourriture et l'annulation de la nouvelle constitution régissant les activités de l'association[600]. Comme pour la mobilisation précédente, l'organisation enseignante MUASA ne donne aucune position claire de (non)soutien envers les étudiants : certains enseignants poursuivent leurs cours tandis que d'autres suspendent leurs activités académiques comme symbole de protestation contre les conditions étudiantes[601].

Le 5 décembre 1990, environ 3 000 étudiants effectuent une manifestation et une marche pacifique sur le campus[602] pour contester le pouvoir du Vice-Chancelier William Senteza Kajubi et de son administration. A travers des slogans plus ou moins violents, ils leur reprochent de ne pas effectuer leur rôle d'intermédiaire avec le gouvernement : « *the students chanted slogans like « tusonge mbele ku kanyaga Kajubi », meaning « let us move to crash Kajubi » and « what do you want ? Stationery. When do you want it ? Now »* »[603]. Le mouvement des étudiants provoque le déploiement armé de la police sur le campus le 6 décembre[604]. Alors que des comités sont mis en place avec des membres de l'administration, de la MUASA et de l'association étudiante pour trouver une issue à la mobilisation, le Doyen des étudiants, George Kihuguru, proche de l'administration de l'université déclare : « *if the students have been thinking that the allowances are there, they should forget it* »[605].

Les étudiants se rassemblent le lundi 10 décembre 1990 pour poursuivre leur mobilisation. Cette date est encore aujourd'hui commémorée en Ouganda comme le « lundi noir »[606]. Alors que la police demande aux étudiants de se disperser, ces

---

[600] ASEDRI, Vivian, « Students Start Lecture Boycott », *The New Vision*, 4 décembre 1990, p. 1 et 12.
[601] ASEDRI, Vivian, « Students Defy Kajubi », 6 décembre 1990, p. 12.
[602] Des allers-retours sont effectués entre l'administration centrale et l'entrée principale de l'université. *Ibid.*, p. 1.
[603] *Ibid.*
[604] TWINE, Edward et ASEDRI, Vivian, « Lecture Boycott Continues », *The New Vision*, 8 décembre 1990, p. 12.
[605] TWINE, Edward et ASEDRI, Vivian, « Makerere Students Call for Dialogue », *The New Vision*, 7 décembre 1990, p. 12.
[606] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 52.

derniers poursuivent leur rassemblement. Dans un mouvement de foule déclenché par la charge de la police, deux étudiants (Tom Onyango alors en deuxième année de licence d'art à la Faculté de sciences sociales et Tom Okema en première année de licence de science à la Faculté d'éducation) sont tués par les tirs d'un policier[607]. C'est la première fois que l'affrontement entre des étudiants et la police débouche sur la mort d'étudiant(s) à Makerere. Après les manifestations des étudiants et des enseignants protestant contre la gestion de l'administration et du vice-chancelier de la crise universitaire[608], le gouvernement décide de fermer l'établissement le 22 décembre 1990 dans un climat où la recherche du policier responsable prend le pas sur le débat autour du financement de l'enseignement supérieur[609]. L'université rouvre finalement cinq mois après, le 11 mai 1991[610], sans que le gouvernement ne revienne sur sa décision de réformer le système de bourses étudiantes[611]. Le gouvernement de Y. K. Museveni reproche à l'administration de Makerere sa gestion de la crise

[607] VISION REPORTERS, « 40 Policement Held over Student Deaths », *The New Vision*, 12 décembre 1990, p. 1 et 12 et SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 53.

[608] THE NEW VISION, « Makerere Probe Teams Appointed », *The New Vision*, 13 décembre 1990, p. 1 et 12 ; VISION REPORTERS, « Campus Talks Positive », *The New Vision*, 14 décembre 1990, p. 1 et 12 ; ABBEY, Yunusu et ASADRI, Vivian, « Makerere Police Quizzed », *The New Vision*, 15 décembre 1990, p. 1 et 12 ; TWINE, Edward, « Students Meet Today », *The New Vision*, 17 décembre 1990, p. 1 et VISION REPORTERS, « Lecture Boycott Continues », *The New Vision*, 18 décembre 1990, p. 12.

[609] THE NEW VISION, « Makerere Probe … », *art. cit.* ; ABBEY, Yunusu et ASADRI, Vivian, « Makerere Police … », *art. cit.* ; LUBWAMA, Eva, « Makerere Incident : Police Criticised », *The New Vision*, 17 janvier 1991, p. 1 et 12 ; TWINE, Edward, « Makerere Suspect Escapes », *The New Vision*, 21 janvier 1990, p. 1 et 12 ; TWINE, Edward, « University Bosses Alarmist », *The New Vision*, 25 janvier 1991, p. 12 ; LUBWAMA, Eva, « Police Blame Mrs Kakooza », *The New Vision*, 6 février 1991, p. 16 et TWINE, Edward, « Makerere Students to Testify », *The New Vision*, 11 février 1991, p. 1 et 12.

[610] MUHANGI, Jossy, « Makerere Opens May 11 », *The New Vision*, 8 mars 1991, p. 3 ; VISION REPORTER, « Makerere Will open on May 11 », *The New Vision*, 19 avril 1991, p. 1 et 16 ; BAKUNZI, Didas et WASIKE, Alfred, « Students Back at Makerere », 13 mai 1991, p. 1 et 16 et VISION REPORTER, « Makerere Will Open on May 11 », *The New Vision*, 19 avril 1991, p. 16.

[611] Le gouvernement et l'administration centrale de l'université mettent en place un nouveau système de bourse (« Needy students work scheme »), sur critère économique, pour aider les étudiants qui disposent le moins de ressources, en échange d'un travail effectué dans les districts (en lien avec les conseils locaux du gouvernement, fruit de la décentralisation). L'instauration de ce module fait suite à la mobilisation des étudiants, notamment à la proposition de Charles Rwomushama, représentant de la MUSG et étudiant en licence d'éducation. Néanmoins, ce système est aboli par le gouvernement en 1994 bien que l'administration de l'Université de Makerere continue à le faire fonctionner jusqu'en 1995. ASEDRI, Vivian, « New Scheme Replaces Students' Allowances », *The New Vision*, 29 mai 1991, p. 1 et 16 ; KWESIGA, Joy C. et AHIKIRE, Josephine, « On Student Access … », *art. cit.*, p. 16-20 et SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 53-54.

étudiante et William S. Kajubi est destitué de son poste de Vice-Chancelier par le président ougandais deux ans plus tard en 1993[612].

L'examen de l'action collective universitaire, qui s'est manifestée à la fin des années 1980-début des années 1990 sur le campus de Makerere, permet de comprendre comment et pourquoi les mouvements enseignants et étudiants ont participé au contexte des réformes et transformations qui vont se mettre progressivement en œuvre à l'Université de Makerere. La pression continue exercée par l'association enseignante pour améliorer leurs conditions salariales associée à l'échec du mouvement étudiant expliquent le processus de privatisation de MAK.

2.3. La deuxième phase du processus de réformes (1992-2000)

> « Oui, le professeur J. P. M. Ssebuwufu était très ouvert, il a tout laissé faire et c'est comme ça que l'université est devenu riche »[613].
>
> Oswsald Ndoleriire, Principal du Collège des humanités et des sciences sociales (depuis 2011), ancien Doyen associé et Doyen de la Faculté des arts (1989-2003).

Preuve d'une forme de renoncement devant une transition qui paraît désormais inévitable et irrévocable, la dernière mobilisation des étudiants contre la politique de partage des coûts s'exerce les 10 et 11 mai 1994[614], via l'organisation d'une marche vers le Parlement ougandais le premier jour et d'une mobilisation le lendemain devant l'administration centrale de l'université[615]. Comme l'affirme

[612] Il devient Vice-Chancelier de l'Université privée Nkumba à Entebbe en 1994, symbole de la circulation importante des hauts postes administratifs universitaires en Afrique de l'Est.
[613] Entretien réalisé le 03/05/2012, Kampala.
[614] THE UNIVERSITY COUNCIL, *Minutes of the 69th Meeting of the University Council*, Kampala, Makerere University, 23 juin et 14 juillet 1994, p. 6 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 23.
[615] Les étudiants luttent plus exactement contre la décision par le conseil de MAK de mettre en place progressivement une politique de frais universitaires pour l'ensemble des étudiants. La mobilisation débouche par des affrontements avec la police puis par les arrestations et exclusions définitives des

le Vice-Chancelier John P. M. Ssebuwufu (1993-2004), « *the students' disturbances that had characterised much of the early 1990s were more or less over* »[616]. L'essoufflement contestataire s'explique par un ensemble de stratégies et de réformes introduit progressivement au sein de l'université qui a encadré cette révolution silencieuse de Makerere vers la privatisation.

C'est durant le mandat de W. S. Kajubi, qui devient pour la deuxième fois Vice-Chancelier (1990-1993) de l'Université de Makerere, que les bases de la privatisation de l'université se structurent. Le processus engagé n'est pas surprenant puisque W. S. Kajubi encadrait la commission de 1989 (« Educational policy review commission ») qui soulignait le creuset inégalitaire perpétué par le système de l'enseignement supérieur et recommandait au gouvernement de s'engager prioritairement dans le développement de l'enseignement primaire. Son second mandat inaugure ainsi les stratégies de l'Université de Makerere pour générer des fonds propres.

Une nouvelle politique d'inscription (PES, « Private Entry Scheme ») est mise en place sur décision du conseil et du sénat de l'université pour accueillir des étudiants privés (« privately sponsored students ») sur le campus, c'est-à-dire des étudiants qui paient eux-mêmes l'ensemble de leurs frais universitaires. Elle est effectuée en deux temps : par expérimentation, en 1991, pour les facultés de commerce et des sciences sociales avant de se généraliser, l'année suivante, à l'ensemble des unités académiques de l'université[617]. A partir de 1992, il existe ainsi un double processus d'admission. Le premier est conduit par le « Public

---

leaders étudiants de la MUSG (président et associés), comme un nouvel exemple du caractère inévitable des réformes en cours. SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 175-176.

[616] *Ibid.*, p. 193. La vigueur du mouvement étudiant peut également être liée à la personnalité de son leader. En 1993, par exemple, la MUSG est dirigée par Apollo Kazungu, étudiant en science politique et en administration publique et fils de Dr. David Kazungu, Maître de conférences du Département de l'économie de l'agriculture. Apollo Kazungu a comme objectif, pendant son mandat, de restaurer l'ordre et le calme sur le campus et à la MUSG.

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

universities joint admissions board » qui sélectionne les meilleurs[618] étudiants pouvant obtenir une bourse du gouvernement en fonction du budget déterminé à cet effet. Le système PES est un processus similaire à celui de l'admission pour obtenir une bourse gouvernementale. Le nombre d'étudiants privés inscrits, ayant obtenu le minimum requis pour accéder à l'enseignement supérieur, dépend alors du nombre d'étudiants financés par le gouvernement et de la capacité d'accueil de chaque unité académique de l'université[619]. A cette période, l'administration centrale est très souple sur ce critère, davantage intéressée par les fonds générés par les étudiants privés. Ce double[620] processus d'admission génère d'ailleurs des chroniques quotidiennes dans la presse qui relate le nombre d'étudiants pris en charge chaque année par le gouvernement et les effectifs des étudiants privés pouvant accéder à l'université[621].

---

[618] Pour cela, les étudiants doivent passer un concours (« Uganda advanced certificate of education ») et établir des vœux pour choisir le diplôme qu'il souhaite suivre à l'université. Ce système est pondéré par un processus de discrimination positive en ajoutant à la note finale de 1.5 à 4 points (notamment pour les femmes et les handicapés). Les étudiants ayant obtenu les meilleurs résultats à cet examen pourront prétendre obtenir cette bourse du gouvernement.

[619] MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational … », *art. cit.*, p. 5-8, version consultée sur http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/foundation_papers/%282008%29_Higher_Education_Cost_Sharin_Dual_Track_Tuition_Fees.pdf.

[620] Il existe également des bourses financées directement par le cabinet présidentiel, appelées « State House scholarships ». Ces étudiants sont répertoriés comme des étudiants privés mais ils sont en réalité financés par l'Etat, ce qui pose de vrai problème au moment du retard de paiement de ces « bourses ». Ce système mis en place est entièrement opaque, tant sur leurs attributions, leurs nombres, leurs critères de soumission que sur leurs procédures. Charles Rwomushana, ancien Président de l'association étudiante de Makerere et candidat aux élections parlementaires au milieu des années 1990 affirme même dans la presse : « *every year State House buys space at the university for some students using government money. But what is the transparent way of choosing those students eligible for the sponsorship ? How can anybody favourably compete for that space (read sponsorship)* […]. *The government must pay for its own people. And if it can't, it must justify its existence* » (p. 2). Aussi les bourses de scolarité peuvent être lues comme des élément constitutifs des pratiques de patronage comme l'expliquent TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda …*, *op. cit.*, p. 25 ; MATSIKO WA MUCOORI, P., « Fireworks at Makerere Meet », *The Monitor*, 26 mai 1997, p. 1-2 et entretien avec Julius Kiiza, *op. cit.*

[621] RUPINY, David, « Cost Sharing to up Makerere Intake », *The Monitor*, 8 novembre 1996, p. 6 ; MUWANGA-BAYEGO, Henry, « Govt Withdraws Sponsorship for 1,200 Varsity Students », *The Monitor*, 15 novembre 1996, p. 1 et 24 ; OLWOR-ATIYA, Tolit et NGANDA, Ssemujju Ibrahim, « Makerere Admits 2 817 », *The Monitor*, 23 juillet 1997, p. 1-2 ; NGANDA, Ssemujju Ibrahim, « No Lodging Fees for Makerere Varisty's 2 000 », *The Monitor*, 10 septembre 1997, p. 5 ; NGANDA, Ssemujju Ibrahim, « Makerere Admits 8 728 », *The Monitor*, 1 octobre 1997, p. 5 ; MUGAGGA, Robert, « MUK Graduates Record 3 200 », *The Monitor*, 16 janvier 1998, p. 1-2 ; MUCUNGUZI, Julius, « Museveni – Sponsored Students Stranded », *The Monitor*, 18 mars 1998, p. 7 et MUCUNGUZI, Julius, « Makerere Admits 2 000 », *The Monitor*, 30 juillet 1998, p. 1-2.

Conjointement, des programmes du soir sont introduits pour la première fois à la Faculté de droit en 1992-1993[622] suivi par la Faculté de commerce qui met en place un cursus complet de licence (« bachelor of business administration »)[623]. Ces cours du soir[624] sont officiellement généralisés et reconnus en 1996-1997 par le conseil de l'université pour l'ensemble du campus[625]. Les programmes sont mis en place pour attirer ces nouveaux étudiants privés. Si, au départ, ces étudiants ne peuvent s'inscrire que pour ces cours du soir, ils pourront, au fur et à mesure, et en fonction des cursus qui leur sont réservés, s'inscrire à des programmes de jour. Cette double stratégie engagée par l'université (étudiants privés et cours du soir) va générer une augmentation exponentielle des étudiants sur le campus : on dénombre 10% d'étudiants privés sur le campus en 1993 (701 sur 6 643), contre 54% en 1996 (7 902 sur 14 612), 70% en 1999 (14 265 sur 20 368) et 78% en 2004 (23 906 sur 30 705).

[622] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 102-103 et MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 36.

[623] En 1993-1994, un cours de nurserie en licence de science est également disponible le soir. Il deviendra quelques années après, et grâce à l'augmentation des effectifs, un département autonome financé par la Fondation Rockefeller. SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 102-103.

[624] Initialement conçus pour les étudiants privés du soir, de nouveaux cursus sont par la suite mis en place pour l'ensemble des étudiants sur le campus : par exemple avec les créations d'un cursus de licence en management environnemental, d'une licence en tourisme, de cours de floriculture et d'horticulture, d'un master de planification physique à la Faculté de technologie financé par la coopération allemande, d'un Département sur les études de genre financé par la coopération suédoise ou encore d'un programme sur la santé publique financé par la Fondation Rockefeller. NGANDA, Shei Bbuulu, « MUK to Offer Degree Course in Tourism », *The Monitor*, 10 janvier 1997, p. 24 ; MUCUNGUZI, Julius, « Dons Plan to Probe Varsity Programmes », *The Monitor*, 14 novembre 1997, p. 11 ; ONYANG, Sylvester, « Makerere to Teach Floriculture Course », *The Monitor*, 25 août 1998, p. 7 et MUWANGA, David, « Makerere to Train Florists », *The Monitor*, 10 novembre 1998, p. 5. Voir également MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 56 et SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 103.

[625] MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 1996/97 – 1998/99*, Kampala, Makerere University, 1997, p. 17 et 20-21.

Tableau 5 : Evolution du nombre d'étudiants à l'Université de Makerere (1993-2005)[626]

	Etudiants sponsorisés par le gouvernement	Etudiants privés	Nombre total d'étudiants	Pourcentage d'étudiants privés (%)
1993	6 643	701	7 344	10
1994	6 494	1 412	7 906	18
1995	7 089	2 280	9 369	24
1996	6 710	7 902	14 612	54
1997	6 890	7 477	14 367	52
1998	6 545	9 497	16 042	59
1999	6 103	14 265	20 368	70
2000	6 133	19 112	25 245	76
2001	7 712	22 650	30 226	75
2002	7 932	22 276	30 208	74
2003	7 772	19 454	27 932	70
2004	6 799	23 906	30 705	78
2005	6 948	23 879	30 827	77

John P. M. Ssebuwufu, Vice-Chancelier entre 1993 et 2004, va poursuivre la transformation interne introduite pendant la gouvernance de W. S. Kajubi et même accentuer le processus de marchandisation de l'établissement[627]. Quand il retourne à l'Université de Makerere après avoir occupé le poste de responsable de l'« Institute of teacher education » de l'Université publique de Kyambogo entre 1990 et 1993, il reconnaît les changements introduits à MAK : « *the Makerere I left in 1990 had in many ways changed for the better, thanks in part to the findings and recommendations of the Sendaula Visitation of 1990/91*

[626] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 164 et MAKERERE UNIVERSITY, *Fact Book 2009/2010*, Kampala, Makerere University, 2010, p. 11.
[627] BERNARD, Tibaire, « Makerere Takes to Business », *The Monitor*, 24-26 mai 1995, p. 7.

[commission mandatée après la crise étudiante de 1990-1991] »[628]. En 1993, le conseil de MAK annonce le début de la politique de paiement de frais universitaires (appelés « user fees »[629]) en 1994 pour les étudiants financés par le gouvernement, comme privés[630]. Cette mesure est finalement effective en 1995. Elle achève la révolution du processus de partage des coûts entamé avec la suppression de certaines bourses, notamment le « boom », générant de nombreux débats dans la presse sur le financement de l'enseignement supérieur[631].

Le Premier ministre ougandais, Kintu Musoke, affirme lors de la remise de diplôme d'un établissement d'enseignement supérieur en 1997 : « *there has to be a shift in the apportionment of sponsorship at tertiary institutions* […]*. Where government has been bearing the financial burden 100 percent, a student may have to make some contribution in terms of boarding fees as government continues to meet the scholastic requirements* […]*. Cost-sharing is no longer an issue now, it's an accepted principle* »[632]. Les inscriptions à l'université sont désormais régies par des frais universitaires payables par l'ensemble des étudiants. John P. M. Ssebuwufu justifie cette mesure par le budget insuffisant[633]

---

[628] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 160.

[629] Les frais universitaires sont, en moyenne, d'un montant de 50 000 Ushs soit environ 25 US$ par an et par étudiant.

[630] THE MONITOR, « All Students to Pay Fees at Makerere », *The Monitor*, 13-17 août 1993, p. 1-2 et THE MONITOR, « We Won't Accept Fees – Makerere Guild Chief », *The Monitor*, 8-12 octobre 1993, p. 8-9.

[631] BERNARD, Tibaire, « Makerere Takes … », *art. cit.*, p. 7 ; OJULU, Edward, « Cardinal Backs Cost Sharing Protests », *The Monitor*, 21-23 octobre 1996, p. 1 et 16 ; KILULU, Mukirane, « Varsity Registration Fee is Justified », *The Monitor*, 25-28 octobre 1996 ; NGANDA, Ssemujju Ibrahim, « Makerere University Puts Money up Front », *The Monitor*, 5 août 1997, p. 3 ; AKIIKI, Asiimwe Robina, « For the Poor, No University Education by 2000 », *The Monitor*, 19 août 1997, p. 11 ; BARONGO, Ijuka Agnes, « At 75, Makerere Abandons Brains for Daily Bread », *The Monitor*, 18 octobre 1997, p. 8 ; KATUNZI, Pius Muteekani, « Scrap Varsity Sponsorship – MPs », *Daily Monitor*, 22 octobre 1997, p. 24 ; MUWANGA, David, « Mafia Students in Varsity Promote Graft – Kasibwe », *The Monitor*, 21 février 1998, p. 5 et THE MONITOR, « Varsities Must Uphold Standards », *The Monitor*, 23 février 1998, p. 3.

[632] TUMUSIIME, James, « Cost-Sharing Here to Stay – PM Musoke », *The Monitor*, 22 février 1997, p. 2.

[633] D'ailleurs, en 1993, le gouvernement suspend ses fonds pour la recherche universitaire. En 1996, il annonce même la réduction des bourses allouées aux étudiants de master et de thèse. Les bourses sont alors disctribuées en fonction de la demande du marché et de l'attractivité de la filière. Deux stratégies s'engagent alors pour le financement : i) démarcher des bailleurs externes (stratégies développées principalement par les départements de sciences) ; ii) développer des programmes de master professionnalisant pour attirer les étudiants privés (stratégies développées par les départements de sciences sociales, fragilisant fortement la recherche scientifique). MWENDA, Andrew M., « 700 Varsity Students Stranded, Petition President », *The Monitor*, 21 décembre 1996, p. 24.

alloué chaque année par le gouvernement[634] à MAK : « *the university's annual budgetary allocation from the Government Treasury was inadequate for the university to continue providing decent services* […]. *While the student enrolment was on the rise, funding was on the decline. The mismatch between student numbers and funding levels started to impact negatively the quality of education at the university* […]. *The bulk of the user fee was for improving students' welfare and some critical university functions like the library and the students' health services* »[635]. Mise à part la hausse des salaires des enseignants[636], les revenus générés par ces étudiants privés ont notamment permis la construction et la rénovation de nombreux bâtiments sur le campus comme les facultés de droit, de sciences sociales, le sénat de Makerere, l'achat de nombreux matériels (ordinateurs, laboratoires, véhicules, etc.) et de nouveaux ouvrages pour la bibliothèque[637].

Cette nouvelle structure budgétaire amène un ensemble de réflexions autour du partage de ces fonds entre les unités académiques et l'administration centrale en fonction de la catégorie de l'étudiant privé (c'est-à-dire s'il est inscrit le soir ou le jour)[638]. Ces débats débouchent sur un processus de déconcentration en 1994 via le renforcement du pouvoir des unités académiques, consolidées par le contrôle des nouvelles rentes issues des frais d'inscription des étudiants privés[639]. Par exemple, en 1995-1996, pour la première fois, il n'y a pas de budget général pour

---

[634] Au milieu des années 1990, et alors que les administrateurs de Makerere font part annuellement des insuffisances budgétaires, le Ministre des finances demande au personnel de l'université de calculer le coût réel de chaque cours dans l'ensemble des unités académiques. Alors que les résultats sont présentés, le ministre émet des doutes et demande à un groupe d'experts de la coopération norvégienne d'effectuer le même exercice. Ils arrivent finalement aux mêmes résultats : « *once again we went back to the Ministry with the consultant's figures. After looking at them, the officials at the Ministry of Finance admitted that Government could not afford the cost* ». SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 487-488.

[635] *Ibid.*, p. 174-175 et 486.

[636] Pour la première fois, en 1996, un professeur de l'Université de Makerere gagne en moyenne 1 000 US$ par mois, l'un des salaires les plus élevé de la région. *Ibid.*, p. 492-493.

[637] *Ibid.*, p. 491.

[638] D'ailleurs, l'administration centrale n'a plus de droit de regard sur l'utilisation des fonds générés par les étudiants privés et qui sont alloués aux unités académiques. MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 193.

[639] BISASO, Ronald, « Organisational Responses ... », *art. cit.*, p. 343-351.

l'université mais une dizaine de budgets correspondant aux facultés et écoles[640]. Les unités académiques, qui génèrent des fonds pour l'administration centrale de MAK, ont la possibilité de créer leurs propres cursus sans contrôle du sénat de l'université. Elles ont également l'opportunité d'augmenter leurs effectifs étudiants sans prendre en compte les capacités physiques et les infrastructures d'accueil disponibles[641]. Ce démantèlement progressif de l'étalissement s'illustre parfaitement dans le cas de l'Ecole de commerce de l'Université de Makerere (MUBS, « Makerere University Business School ») dont la chronique d'autonomisation de MAK a longtemps occupé les unes des journaux[642].

Ce fonctionnement administratif et financier de l'université génère, dans les années 1990, une véritable compétition entre les unités académiques pour attirer les étudiants privés[643], d'autant plus que certaines pratiques ne sont plus encadrées par la règle, notamment pour la création de nouveaux cursus, programmes[644] et pour l'embauche des enseignants devant assurer ces cours inédits : « *the university administration was willing to tolerate informal arrangements so long as private programmes remained a cost-free way of increasing revenue. The administration put a ban on the additional recruitment of staff, but this formality did not do away with the fact that new programmes needed additional staff to be run. In response, the university shut its eyes to any*

[640] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 193-194.
[641] *Ibid.*, p. 35 et 193.
[642] Créé en janvier 1998, le statut de l'Ecole de commerce de Makerere a, dès le départ, provoqué de nombreux débats sur son autonomisation vis-à-vis de l'administration centrale. Ce conflit de gouvernance s'explique en partie par le partage des fonds générés par les étudiants privés, puisque les responsables de la MUBS ne souhaitent pas les diviser avec MAK. Comme l'affirme M. Mamdani, « *the leadership conflict was resource-driven. The key issue was how fees paid by private students at MUBS should be divided between it and the Central Administration. After all was said and done, MUBS's defiance of MUK leadership turned on the question of finance. The Principal* [de la MUBS] […] *said MUBS produced 1/3 of the budget of Makerere University and should therefore be reckoned with* » (p. 208). Cette impasse entraîne même, au début des années 2000, la création d'une Faculté d'économie et de management à MAK pour concurrencer la MUBS. Il faut attendre 2012 pour que l'école obtienne son autonomie définitive, effective en 2014. A cette occasion, elle est renommée la « Metropolitan Universal Business School ». Voir MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 24-212 ; BUSINGE, Conan, « MUBS Breaks Away from Makerere », *New Vision*, 26 avril 2012, p. 1 et 4 ; KASIRYE, Juliet, « What Do You Think about MUBS Breaking off from MAK ? », *New Vision*, 2 mai 2012, p. 20 et SSENKABIRWA, Al Mahdi, « MUBS to Wait at Least Two Years to Become Independant – Alupo », *Daily Monitor*, 28 mai 2012, p. 27.
[643] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 200-201.
[644] BYARUHANGA, Mark, « The Paradox of … », *op. cit.*

informal arrangement »[645]. On observe une addition de pratiques non réglementées puisque la situation satisfait l'ensemble des acteurs : l'administration centrale qui absorbe une partie des fonds générés issus des étudiants privés et qui ne dépend plus exclusivement du budget alloué par l'Etat[646] ; les responsables des unités académiques qui s'autonomisent de l'administration centrale sur le plan administratif et financier ; les nouveaux étudiants qui peuvent accéder à l'enseignement supérieur sans obtenir la bourse du gouvernement ; et les enseignants qui augmentent leurs salaires grâce à ces nouvelles sources de revenus. Comme l'explique Charles B. Rwabukwali, Professeur d'anthropologie[647] :

> « the increase of students in the Makerere university started around 1991-1992. It started slowly. At that time, our salary was very small. So the social science units decide that, to increase our wages, we will teach for private programmes. We began with very few students at the evening and during the week-ends. So, when the university saw that it was working well, they said that « yeah, it is a good idea! ». So it was rolled across all the university. So now, the private programmes are the most biggest. I think that we have done a good job for the government. The students are now in our university, otherwise, the students would be in the streets ».

Le corps des enseignants va progressivement se transformer[648] puisque les facultés vont embaucher, dans des négociations et des contrats individualisés, des enseignants à temps partiel (« part-time staff »[649]), qu'ils soient des enseignants d'une autre faculté de Makerere ou qu'ils viennent d'un autre

---

[645] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 123.

[646] John P. M. Ssebuwufu, pour légitimer les transformations impulsées à l'université, affirme ainsi à l'époque que « *private students are increasing in number. Evening classes help the university to be self reliant* ». JOHNSON, Namanya, « Govt Sponsors Only 30% of MUK Students », *The Monitor*, 14 décembre 1996, p. 24.

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

[648] Cet éclatement du corps enseignant, où on peut identifier trois catégories (enseignant permanent, enseignant en temps partiel interne à l'université et enseignant en temps partiel extérieur à l'université), n'affaiblit pas pour autant l'association enseignante MUASA.

[649] Voir sur les débats récents de ces statuts KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 84-85 ; SUNDAY MONITOR, « MUASA Backs Barya on Part-Time Lecturers », *Sunday Monitor*, 16 août 2010, http://www.monitor.co.ug/News/Education/-/688336/976838/-/11knb4r/-/index.html, consulté le 12/12/2012 et AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Sacks Non-Permanent Staff », *Daily Monitor*, 4 juillet

établissement[650]. En effet, les facultés ont la possibilité de recruter temporairement du personnel académique pour enseigner ces nouveaux cours et curricula, facilitant l'embauche d'enseignants souvent jeunes, peu formés et mal payés : « *programme coordinators soon discovered that the most cost-effective way* [pour enseigner ces nouveaux cours] *was to move from an institutional to an individual arrangement, from getting a sister faculty to offer a service course to offering financial inducement to individual members of that faculty to cross over and teach the course in the domesticating faculty. Once this arrangement began, it led to a gradual but inevitable downward slide : the tendency was to recruit those most junior since they would be willing to accept the least remuneration and teach under the most difficult conditions* »[651].

Cette situation de compétition généralisée entraîne de véritables disparités et de nouveaux rapports de force entre les unités académiques. Alors que la Faculté des arts est fortement dénigrée par le régime à la fin des années 1980 (« *the NRM that came to power in 1986 was inspired by a strong developmentalist ethos and considered the humanities of marginal significance at best and an inexcusable luxury at worst* »[652]), elle est la grande gagnante des transformations initiées à MAK au début des années 1990. En terme d'effectif, par exemple, puisque la faculté compte 364 étudiants pendant l'année académique 1992-1993 contre 2 550 en 2001-2002[653]. Cette hausse exponentielle se traduit significativement dans les revenus générés par la faculté puisque les étudiants y sont très largement financés de manière privée. Entre 1995 et 2000, la Faculté des arts génère un revenu interne global de 7 036 384 US$ contre, par exemple, 3 186 572 US$ pour la Faculté des sciences sociales et 1 696 510 US$ pour la Faculté d'éducation.

2013, http://www.monitor.co.ug/News/National/Makerere-sacks-non-permanent-staff/-/688334/1903772/-/u232b6/-/index.html, consulté le 04/07/2013.
[650] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 120-130.
[651] *Ibid.*, p. 121.
[652] *Ibid.*, p. 51.
[653] *Ibid.*, p. 52.

D'ailleurs ces nouveaux fonds générés en interne entraînent de nombreux soupçons de corruption et de fraude[654].

Tableau 6 : Exemple des revenus annuels (en US$) générés par certaines unités académiques (1995-2000)[655]

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1995-2000
Faculté des Arts	116 801	623 887	1 235 017	1 991 381	-	3 069 298	7 036 384
Faculté d'éducation	46 720	155 009	294 540	408 196	-	838 765	1 696 510
MUBS	763 099	1 012 853	1 336 614	2 280 859	-	-	5 393 425
Faculté des sciences sociales	-	-	803 460	1 114 815	632 589	635 708	3 186 572
Faculté des sciences	48 667	63 544	95 073	130 102	143 020	159 853	640 259
Département d'anatomie	16 547	9 628	15 845	17 889	-	16 047	75 956

Les réformes de l'enseignement supérieur initiées à l'Université de Makerere, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, se sont donc conjuguées à des pratiques internes impulsées par un ensemble d'initiatives des responsables des unités académiques pour répondre au défi des restrictions budgétaires. Le statut de ces transformations est assez différent : certaines pratiques vont, au départ, ne pas être réglementées, comme la mise en place des cours du soir en 1992 par la Faculté de commerce, qui ne sont encadrés et généralisés qu'en 1996. Parfois, l'encadrement procédurier existe mais n'est pas appliqué, comme avec la mise en place de nouveaux programmes, cursus et avec le recrutement du personnel pour

[654] JOHNSON, Namanya, « Money Stirs Chaos at MUK Commerce Faculty », *The Monitor*, 5 août 1997, p. 2 ; JOHNSON, Namanya, « « War » Breaks Out Over MUK Money », *The Monitor*, 29 août 1997, p. 32 ; DAILY MONITOR, « Somebody Stop Makerere Thieves », 16 septembre 1997, p. 4 ; KOBUSINGYE, Natasha, « Money Makes MUK Dons Mad ? », *The Monitor*, 12 novembre 1997, p. 4 ; BAZANYE, Isa, « MUK Dean Angers Students Over Money », *The Monitor*, 17 décembre 1997, p. 10 et MUSOKE, Isabirye, « MUK Faculties Should Cooperate, Don Advises », *The Monitor*, 8 janvier 1998, p. 24.

enseigner ces cours dans les facultés qui ne sont plus systématiquement validés par l'administration de l'université. Enfin, l'émergence de ces dynamiques et initiatives internes va également créer de nouveaux enjeux et luttes de pouvoir : par exemple, le partage des fonds issus des étudiants privés va être au centre d'un ensemble de négociations quasi annuels entre les responsables des unités académiques et de l'administration centrale pour encadrer la redistribution de cette nouvelle rente (partie 1, chapitre 4)[656]. Entre 1992 et 1997, on remarque que l'évolution de la répartition des fonds issus des étudiants privés, du jour comme du soir, a été favorable à l'administration centrale : en 1992, respectivement 30 et 10% des fonds générés par les étudiants du jour et du soir ont été transférés à l'administration de Makerere ; en 1997, les parts passent, respectivement, à 45 et 25%.

Tableau 7 : Evolution de la répartition des fonds issus des étudiants privés entre les unités académiques et l'administration centrale (1992-1997)[657]

	Catégories d'étudiants privés	Unités académiques (en %)	Administration centrale (en %)
1992	jour	70	30
	soir	90	10
1993	jour	70	30
	soir	85	15
1994	jour	70	30
	soir	90	10
1995	jour	70	30
	soir	90	10
1996	jour	65	35
	soir	85	15
1997	jour	55	45
	soir	75	25

[655] MAKERERE UNIVERSITY, « Income Generating Units Income and Expenditure Statements », Kampala, Bursar's Office, non daté cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 215.
[656] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 2.

Les transformations de l'enseignement supérieur (suppression progressive des bourses, introduction des étudiants privés, généralisation des frais universitaires, stagnation des fonds publics alloués aux universités pour développer l'enseignement primaire et hausse du salaire des enseignants) comme les pratiques et stratégies internes développées par les responsables des unités académiques (cours du soir, nouveaux cursus et programmes, acceptation d'étudiants privés sans prendre en compte les capacités d'accueil) modifient profondément la structure budgétaire de l'université. Une étude attentive du budget de l'Université de Makerere, regroupant les fonds alloués par le gouvernement et les fonds générés par les étudiants privés, illustre ces transformations notables. En 1995, 83% du budget de MAK (23 757 767 US$) est issu du budget alloué par le gouvernement pour l'établissement (19 786 481 US$). Si ce pourcentage ne cesse de diminuer entre 1995 et 2001, l'équilibre s'inverse définitivement en 2002 où 52% du budget de MAK (32 930 323 US$) est issu des fonds générés par les frais universitaires des étudiants privés (17 017 619 US$). En 2005, le chiffre s'élève même à 60%.

[657] TURYAGYENDA COMMITTEE REPORT, *Implementation of the Council Guidelines on Streamlined Allowances*, Kampala, Turyagyenda committee report, p. 7-26 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 217.

Tableau 8 : Part du budget alloué par le gouvernement et par les fonds générés par les étudiants privés dans le budget global de l'Université de Makerere (1995-2005)[658]

	Budget alloué par le gouvernement (en US$)	Budget issu des frais universitaires des étudiants privés (en US$)	Budget de l'université totalisant les fonds alloués par le gouvernement et les fonds générés par les étudiants privés (en US$)	Pourcentage du budget de l'université issu du budget alloué par le gouvernement (en %)	Pourcentage du budget de l'université issu des étudiants privés (en %)
1995	19 786 481	3 971 286	23 757 767	83	17
1996	19 813 610	7 280 117	27 093 727	73	27
1997	19 612 939	8 201 686	27 814 625	71	29
1998	19 023 730	11 110 096	30 133 826	63	37
1999	17 210 572	10 369 145	27 579 717	62	38
2000	14 336 748	10 743 010	25 079 758	57	43
2001	15 831 974	10 939 046	26 771 020	59	41
2002	15 912 704	17 017 619	32 930 323	48	52
2003	14 449 973	17 344 090	31 794 063	45	55
2004	20 282 740	20 702 567	40 985 307	49	51
2005	19 779 135	30 196 108	49 975 243	40	60

L'ensemble des réformes universitaires, impulsées à partir de la fin des années 1980, a provoqué un profond bouleversement du paysage universitaire à Makerere. Mais si ces transformations ont pu aboutir, c'est qu'elles ont permis à un ensemble d'acteurs de tirer profit de ce changement. Tout d'abord, la position du gouvernement vis-à-vis des discours et recommandations internationales. En ayant enclenché un tournant décisif pour favoriser le développement de l'enseignement primaire au détriment du secteur universitaire et en ayant répondu fermement aux mobilisations étudiantes, contestant la suppression des bourses et la mise en place progressive d'une politique de partage des coûts, le gouvernement a montré sa « bonne » volonté aux bailleurs de fonds pour

[658] COURT, David, *Financing Higher …, op. cit.*, p. 5-7 ; KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …, op. cit.*, p. 164 ; MAKERERE UNIVERSITY, *Fact Book …, op. cit.*, p. 5 et SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …, op. cit.*, p. 489.

impulser des réformes profondes et profiter, ainsi, de leurs financements. Deuxièmement, l'administration centrale, qui, grâce aux différentes stratégies déployées, ne dépend plus exclusivement, pour son fonctionnement quotidien, du budget alloué par le gouvernement. Au contraire, l'ensemble des nouvelles pratiques a permis peu à peu à l'université de générer des revenus supérieurs à ceux accordés par le gouvernement. Troisièmement, les responsables des unités académiques qui, en déployant un ensemble de stratégies et instruments, parfois en dehors du cadre légal, ont accru leurs pouvoirs de gestion administrative, académique et surtout financière vis-à-vis de l'administration centrale. Ils se saisissent de ces nouveaux outils parce qu'ils leurs permettent d'être en position d'initiatrice dans les dispositifs impulsés et d'en avoir a priori le contrôle (partie 1, chapitre 4). Quatrièmement, les grands gagnants de ces réformes sont les enseignants. Avec le maintien de leur statut obtenu après plusieurs mouvements de protestation et, surtout, la hausse de leur salaire rendue possible grâce aux cours du soir et à l'introduction des étudiants privés, le corps enseignant a joué un rôle déterminant vers la privatisation budgétaire de l'Université de Makerere. D'ailleurs, comme l'affirme M. Mamdani, les réformes entreprises peuvent être lues comme le résultat de l'agrégat de cette stratégie corporatiste : « *many in the academic staff* […] *came to see the future of the university through the narrow prism of a highly individualised cost-benefit analysis. This newly dominant perspective left no room for articulating a public interest in the functioning of a public university. The stage was set for the progressive privatisation of Makerere* »[659]. Enfin, les nouveaux étudiants privés, qui, grâce à la réforme de l'accès à l'enseignement supérieur en Ouganda, peuvent s'inscrire à Makerere[660]. Les grands perdants des réformes sont finalement les étudiants financés par le

[659] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 26.

[660] Des lobbies de parents d'étudiants, par pétition, se forment même pour faire pression auprès des parlementaires pour augmenter les capacités d'inscription et accélérer la politique de partage des coûts pour que l'ensemble des étudiants, ayant obtenu le minimum requis à l'examen de l'enseignement secondaire, puisse accéder à MAK. MATSIKO WA MUCOORI, P., « Students Miss MUK, Plan to Petition Parliament », The Monitor, 31 juillet 1997, p. 2.

gouvernement qui renoncent progressivement à la plupart de leurs aides budgétaires et doivent désormais payer des frais d'inscription.

L'introduction des étudiants privés va provoquer une scission brutale du corps étudiant et expliquer, en partie, la démobilisation progressive de la MUSG[661] : « *the war between government sponsored students and the privately* […] *students at Makerere University is mostly an underground one, fought with emotions of resentment and hate, and not words and swords. In fact you may never notice this war till you visit the loos in the university's main buildings which constitute one of the few « safe » battle fronts : where the nation's « top brains » fight with their pens on the toilet doors* »[662]. Ce phénomène s'explique par l'avènement d'intérêts divergents entre les étudiants publics et privés. Quand ces derniers arrivent sur le campus au début des années 1990, ils sont stigmatisés par les étudiants boursiers du gouvernement qui estiment qu'ils n'ont pas leur place à l'université puisqu'ils ont obtenu de moins bons résultats à l'examen final du secondaire. Les étudiants privés sont ainsi raillés comme étant « permanently stupid » pour reprendre l'acronyme PS utilisé dans la grammaire académique et bureaucratique (pour

[661] A cette démobilisation s'ajoute une évolution sensible des causes de la mobilisation, dénoncée par de nombreux enseignants comme Apuuli Philip Kasaija, Maître de conférences en science politique : « *the student movement is rubbish. I was a student here, and I remember that our causes to go on strike, it was not about food, no. For us, it was more how we can get more books. Nowadays, there are no books. But I do not see the students claiming for the books. Now, they claim to have a taxi to go from the residence hall to the lecturer theatres* […]. *So in fact, I do not see a real student movement in this place. There were student movements in the past, in the 1970's, to fight against the Amin's dictatorship, but not now. The current student guild is not a student movement* ». Entretien réalisé le 16/05/2012, Makerere, Kampala. Sur les mouvements à la fin des années 2000-début 2010, notamment pour y contester la hausse des frais de scolarité, on peut relever : BUTAGIRA, Tabu, « Raise University Fees by 70% - Experts », *Sunday Monitor*, 27 février 2008 ; SSEBUYIRA, Martin, « Makerere University Students on Strike », *Sunday Monitor*, 15 avril 2011 ; KIYAGA, Abdul, IMALINGAT, Anita et MUKAMA, Karen, « 70 Students Injured in Makerere Strike », *Sunday Monitor*, 16 avril 2011 ; AHIMBISIBWE, Patience, « NCHE Sets New Fees Structure », *Sunday Monitor*, 25 août 2011 ; KIYAGA, Abdu, « Makerere Student Leaders Arrested », *Sunday Monitor*, 12 septembre 2011 ; KIYAGA, Abdu, « Makerere Students Reject Policy on Internship Fees », *Sunday Monitor*, 8 mars 2012 ; SUNDAY MONITOR, « Makerere Must Ensure that Diplomacy Works to Avoid Future Demonstrations », *Sunday Monitor*, 10 mars 2012 ; NATURINDA, Sheila et KIYAGA, Abdu, « Makerere Students Petition Speaker », *Sunday Monitor*, 13 mars 2012 ; AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere University Students Attempt Strike over Tuition Fees », *Sunday Monitor*, 3 avril 2012 ; MAYANJA, Brian, « Makerere University Students Arrested over Unlawful Assembly », *New Vision*, 11 avril 2012 ; AHIMBISIBWE, Patience, « Varsities Warned on Student Fee », *Daily Monitor*, 30 mars 2014 ; AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Students Strike over Fees and Meals », *Daily Monitor*, 14 juillet 2014 et TUMWINE, Albert, « MUK Students Petition University Council over Fees Increment », *Daily Monitor*, 21 juillet 2014 (l'ensemble de ces articles a été consulté sur Internet).

[662] RIMKAV, Kavuma, « MUK Peasants, Private Students in Silent War », *The Monitor*, 3 août 1998, p. 17.

« Privately Sponsored »)[663]. Si cette division peut trouver ses origines dans le traitement différencié qu'effectue les enseignants entre les deux groupes[664], cette scission s'explique surtout par le fait que les étudiants privés représentent et incarnent la privatisation visible et identifiable de MAK.

On a démontré que les réformes à l'Université de Makerere, saluées sur la scène internationale, sont le résultat d'un ensemble de dynamiques concomitantes, notamment de l'action collective (couronnée de succès) des enseignants, (d'échec) des étudiants et de dynamiques internes à l'établissement. On propose dorénavant de lire ces transformations à travers la matrice de l'Etat et du régime politique.

2.4. « Politics » & « policy ». Comprendre les réformes à l'Université de Makerere par l'économie politique du régime de Y. K. Museveni (1986-2000)

> « *La dynamique économique* [*est*] *décisive pour comprendre les ressorts de l'exercice du pouvoir* »[665].

On suggère désormais de comprendre la privatisation de l'Université de Makerere, instaurée au début des années 1980, à travers une lecture sociologique du régime de Yoweri K. Museveni et de la nature de l'Etat ougandais entre 1986 et 2000, afin de saisir dans quelle mesure l'action publique est à la fois façonnée par les logiques politiques (« politics makes policy ») et comment elle permet de les révéler (« policy makes politics »). Avant de rentrer dans les détails, il est important de rappeler que l'Ouganda connaît d'importantes crises de régimes, politiques et économiques depuis son Indépendance et jusqu'au milieu des

[663] Les étudiants privés critiquent également la situation économique des étudiants financés par le gouvernement en affirmant que : « *government students are peasants ! We are the middle class and high class !* ». *Ibid.*, p. 17.
[664] Les enseignants affirment généralement que les étudiants privés sont plus motivés et travailleurs puisqu'ils paient la totalité de leurs frais de scolarité. On peut également estimer que les enseignants sont plus enthousiastes à leur donner cours puisqu'ils permettent leurs augmentations salariales. *Ibid.*
[665] HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique …*, *op. cit.*, p. 76.

années 1980. D'ailleurs le faible financement de MAK sur cette période est directement lié à cette situation[666]. Le règne de huit ans d'Idi Amin Dada (1971-1979) a entraîné un déclin spectaculaire des ressources de « *la perle de l'Afrique* », expression de Winston Churchill[667], engendré par l'expulsion de la main d'œuvre qualifiée étrangère et par la redistribution des postes administratifs à un personnel sans qualification. En 1979, le PIB ougandais baisse de 16% par rapport à 1972, alors que le PNB (Produit National Brut) par habitant chute de 34% depuis 1971. Cette situation s'explique notamment par le secteur d'exportation, quasi exclusivement structuré autour du café et donc fortement dépendant de ses cours sur les marchés internationaux[668].

Le retour de Milton Obote au pouvoir (Obote I : 1966-1971 et Obote II : 1980-1985) engage un nouveau virage économique et réformateur. Il s'autoproclame « *meilleur élève du FMI* »[669] et suit avec méthode les premiers programmes d'ajustement structurel mis en œuvre sur le continent[670]. De nombreuses discussions et négociations s'engagent alors entre le FMI et les ministres ougandais des finances, du plan, de la banque ougandaise et de l'éducation notamment[671]. A la suite de ce processus, le gouvernement signe plusieurs partenariats financiers : en 1982, le Club de Paris[672] approuve 736 millions de US$ d'engagement d'aide tandis que la BM et le FMI annoncent des versements,

---

[666] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 22-27.
[667] PRUNIER, Gérard, « Introduction » in PRUNIER, Gérard et CALAS, Bernard (dir.), *L'Ouganda …*, *op. cit.*, p. 8.
[668] KABERUKA, Will, « Ajustement structurel, réhabilitation et reconstruction » in PRUNIER, Gérard et CALAS, Bernard (dir.), *L'Ouganda L'Ouganda …*, *op. cit.*, p. 261.
[669] PRUNIER, Gérard, « La recherche de la normalisation (1979-1994) » in PRUNIER, Gérard et CALAS, Bernard (dir.), *L'Ouganda L'Ouganda …*, *op. cit.*, p.143.
[670] KABERUKA, Will, « Ajustement structurel ... », *op. cit.*, p. 262.
[671] MUGYENYI, Joshua B., « IMF Conditionality and Structural Adjustment under the National Resistance Movement » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Changing Uganda …*, *op. cit.*, p. 63.
[672] Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics ayant pour objectif de résoudre les difficultés de paiement d'Etats endettées. Ce forum est créé en 1956 quand une réunion s'organise à Paris à propos de la crise financière argentine. Les pays participant au traitement de la dette ougandaise sont l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni. Voir le site Internet de l'organisation : http://www.clubdeparis.org/sections/traitements/ouganda-19811118/viewLanguage/fr (consulté le 14/05/2011).

respectivement, de 70 et 125 millions de US$[673]. L'enthousiasme international s'estompe progressivement avec l'enlisement de la crise politique, qui se matérialise notamment par la parenthèse du Conseil militaire (1983-1985) et la « Bush War » (1981-1986), qui met fin aux accords économiques avec les partenaires internationaux[674]. L'arrivée au pouvoir de Y. K. Museveni en Ouganda, le 25 janvier 1986, ouvre une nouvelle ère sur la scène politique nationale où il représente, avec son mouvement, une force « *sympathique et un peu inquiétante* »[675]. La prise de Kampala par la NRA de Y. K. Museveni initie la dynamique de réhabilitation de l'Etat ougandais grâce à la pacification d'une partie importante du territoire, au redressement des indicateurs économiques et à l'introduction de réformes institutionnelles et politiques originales.

Alors que sa fonction présidentielle lui confère automatiquement le statut de septième Chancelier de l'Université de Makerere (acte universitaire de 1970), Y. K. Museveni ne semble pas avoir une tendresse particulière pour l'univers académique de Makerere. Il a effectué son cursus universitaire à Dar es Salaam[676] mais il se présente surtout comme un homme de la lutte armée[677]. Lors de sa première déclaration à l'université le 25 juillet 1986 pour la cérémonie annuelle des remises de diplômes, il affirme d'ailleurs qu'il souhaite réformer cette

---

[673] PRUNIER, Gérard, « La recherche de la …, *op. cit.*, p. 143. La presse financière internationale relaie largement ces programmes d'action. Le quotidien britannique « Financial Times » consacre d'ailleurs, le 22 octobre 1982, quatre pages de reportage à l'Ouganda.

[674] MUGYENYI, Joshua B., « IMF Conditionality …, *op. cit.*, p. 65-68.

[675] PRUNIER, Gérard, « Le phénomène NRM en Ouganda, une expérience révolutionnaire originale », *Politique africaine*, 1986, n° 23, p. 102.

[676] Il garde d'ailleurs un souvenir critique de son passage à l'Université de Dar es Salaam où il a notamment suivi les cours de Walter Rodney. Lors d'une conférence devant les étudiants de Makerere en 1997, il déclare ainsi : « *our lecturers in Tanzania were the most confused group of people, especially those of social sciences* […]. *These lecturers were too much involved in ideological obscurantism* », comme pour souligner sa rupture avec son passé marxiste. NGANDA, Ssemujju Ibrahim et MAGUMBA, T., « Museveni's Lecturers Were « Confused » », *The Monitor*, 14 juin 1997, p. 2.

[677] CARBONE, Giovanni, *No-Party Democracy ? Ugandan Politics in Comparative Perspective*, Colorado, Lynne Rienner, 2008, p. 77-88 ; KASSIMIR, Ronald, « Reading Museveni : Structure, Agency and Pedagogy in Ugandan Politics », *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadiennes des Etudes Africaines*, 1999, vol. 33, n° 2/3, p. 649-673 ; OLOKA-ONYANGO, J., « « New-Breed » Leadership, Conflict, and Reconstruction in the Great Lakes Region of Africa : a Sociopolitical Biography of Uganda's Yoweri Kaguta Museveni », *Africa Today*, 2004, vol. 50, n° 3, p. 29-52 ; PERROT, Sandrine, « Les élites politiques ougandaises et le « Mouvement ». La génération Museveni » in DALOZ, Jean-Pascal (dir.), *Le (non-)renouvellement …*, *op. cit.*, p. 79-80 ; PRUNIER, Gérard, « Le phénomène NRM … », *art. cit.* et ROPA, Denis, *L'Ouganda de Yoweri Museveni*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 15-21.

automaticité de fonction qui ne sera pourtant modifiée qu'en 2003[678]. Il axe essentiellement ses premiers discours sur la discipline dont doivent faire preuve les étudiants pour respecter l'institution et pour correspondre à la figure de réussite sociale qui leur est associée[679]. Il érige également des critiques acerbes à l'encontre des enseignants en reprenant le symbole de la tour d'ivoire[680] : « *if you want to become more independent as African researchers and academics, then you must interest your own merchants and industrialists in what you are doing. You must descend from your ivory towers and confront them with your proposals* »[681]. Il participe ainsi à la circulation de l'idée de la nécessité de réformer l'institution de Makerere[682].

Y. K. Museveni est un acteur incontournable des réformes universitaires. Il occupe un rôle central dans les négociations pendant les mouvements étudiants et enseignants de la fin des années 1980 et du début des années 1990 puisqu'il est l'interlocuteur privilégié de la MUASA et de la MUSG alors que le Premier ministre, le Ministre de l'enseignement supérieur et leurs cabinets respectifs sont relégués au second plan des négociations. Si cette situation s'explique par la

---

[678] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 43 et BANANURA, Fred, « Museveni Should Stay Chancellor – V.C. », *The New Vision*, 3 avril 1989, p. 6-7. Même s'il n'en est plus officiellement le Chancelier de MAK, Y. K. Museveni reste un acteur clé dans les nominations administratives importantes. Par exemple, il y nomme directement, sur recommendation du conseil de l'université, le chancelier. Le premier chancelier, non chef de l'Etat, est Apolo. R. Nsibambi, nommé en 2003, cumulant son poste avec celui de Premier ministre (1999-2011). Voir http://mak.ac.ug/governance/chancellor (consulté le 27.10.2014). La nomination des vice-chanceliers s'effectue également selon le souhait d'Y. K. Museveni comme l'explique John P. M. Ssebuwufu dans sa biographie SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming an …*, *op. cit.*, p. 44, 49, 55 et 99.

[679] THE NEW VISION, « Graduates Should Show Disciplne – Museveni », *The New Vision*, 29 juillet 1986, p. 4 et 6. Voir également OLOKA-ONYANGO, Joe, « The Kampala Symposium on Academic Freedom and Social Responsibility » in DIOUF, Mamadou et MAMDANI, Mahmood (éd.), *Academic Freedom in Africa*, Dakar, CODESRIA, 1994, p. 338.

[680] Le terme « ivory tower » est d'ailleurs associé au bâtiment de l'administration centrale de l'université. MUNGAO, Onyait C., « Makerere Ivory Tower Gets Facelift », *The Monitor*, 23-25 octobre 1995, p. 5.

[681] Discours d'ouverture de Y. K. Museveni lors d'une conférence organisée par le CODESRIA sur le thème « Academic freedom and social responsibility of intellectuals in Africa » à Kampala. THE NEW VISION, « Museveni's Idea of Academic Freedom », *The New Vision*, 4 décembre 1990, p. 7.

[682] Y. K. Museveni utilise également l'argument anticolonial pour justifier la réforme et le changement : « *are the models we are using in the ordering of our economies our models, or are they borrowed elsewhere ? Take for example, the kind of university we have at Makerere. We are facing a crisis of numbers, not because the Makerere University is full, but because the Makerere hotel is full. Can't we find a university model more suited to our circumstances other than the Oxbridge model we inherited from the British ? Are we merely the conveyor belts of ideas which originate elsewhere ? Do we have any original ideas or are we merely adopting other peoples' ideas ?* ». *Ibid.*

position du Président qui occupe statutairement le poste de chancelier de l'université, on propose surtout de comprendre cette configuration par une lecture sociologique et historique du régime de Y. K. Museveni à partir de son arrivée au pouvoir jusqu'à la fin des années 1990, période correspondant au virage de réformes engagées à MAK. Comment peut-on appréhender et analyser les réformes universitaires via la matrice de la sociologie de l'Etat en Ouganda et vice versa ? Ou, pour reformuler, comment comprendre l'action publique par la sociologie de l'Etat et la sociologie de l'Etat par l'action publique ? Plus précisément, comment l'économie politique du régime, construite à travers une collaboration étroite avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds, conditionne-t-elle l'action publique et les réformes engagées ? Comment évaluer l'influence de l'aide dans l'élaboration des politiques publiques, c'est-à-dire comment analyser le rôle et le poids des bailleurs dans le processus d'action publique ?

La coopération entre l'Ouganda et ses partenaires étrangers est un cas remarquable pour appréhender le poids et le rôle d'acteurs internationaux dans des secteurs de politiques publiques, dans la mesure où les organisations internationales et les bailleurs de fonds ont été au cœur du financement de MAK et de la légitimité du régime de Y. K. Museveni[683]. Si des questions de recherche similaires ont été menées à propos des processus de démocratisation (pour convenir, par exemple, du rôle des bailleurs de fonds dans la mise sur agenda du multipartisme[684]), elles doivent s'élargir à d'autres secteurs de politiques publiques. Et ainsi articuler en quoi l'externalisation et la mise sous dépendance

[683] HAUSER, Ellen, « Ugandan Relations with Western Donors in the 1990s » : What Impact on Democratisation ? », *The Journal of Modern African Studies*, 1999, vol. 37, n° 4, p. 622.

[684] Pour l'Ouganda, voir par exemple HARRISON, Graham, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform : Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania », *Development and Change*, 2001, vol. 32, p. 657-679 ; HAUSER, Ellen, « Ugandan Relations … », *art. cit.*, p. 621-641 ; HEARN, Julie, « Foreign Aid, Democratisation and Civil Society in Africa : a Study of South Africa, Ghana and Uganda », *Discussion Paper*, 1999, n° 368, Institute of Development Studies ; MUHUMUZA, William, « From Fundamental Change to No Change : the NRM and Democratization in Uganda », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2009, n° 41, p. 21-42 et MWENDA, Andrew, « Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda », *Foreign Policy Briefing*, 2006, n° 88, p. 1-12.

de l'économie politique d'un régime déterminent-elles le processus d'action publique, que ce soit dans sa phase de fabrique, de mise en œuvre ou d'évaluation par exemple ?

L'objectif n'est pas de stipuler que les réformes de l'enseignement supérieur en Ouganda proviennent de l'agenda construit à l'international. Mais plutôt qu'elles sont la conjoncture d'un ensemble de dynamiques, d'acteurs, de stratégies, de croyances et de représentations, parfois contradictoires, ayant façonné l'Université de Makerere. On souhaite démontrer que l'économie politique du régime de Y. K. Museveni a participé à la construction d'un contexte favorable au changement, au même titre que l'action collective des enseignants ou des étudiants, précédemment étudiée.

2.4.1. De la construction du modèle de Makerere à la « success story » de l'Ouganda

> « *La réussite de la reconstruction du pays l'élevait au rang de success story, au point de devenir l'un des quelques rares pays en Afrique subsaharienne aujourd'hui que les bailleurs, et particulièrement la Banque mondiale, peuvent montrer du doigt avec quelque fierté* »[685].

La construction du modèle de MAK par les organisations internationales et les bailleurs de fonds s'inscrit, plus largement, dans une dynamique globale de la construction, par les mêmes acteurs, de l'Ouganda comme un « bon élève » du continent, « *un cas d'école* »[686]. Comme l'affirme Sandrine Perrot, « *pendant quatre années (1992-1996), la success story ougandaise et le capital confiance du président ougandais étaient à leur apogée. Quatre années au cours desquelles, le*

[685] INDEPENDENT WORKING GROUP, *Report on the Ugandan Economy*, Kampala, Government Printer, 1993, p. 10 cité par PERROT, Sandrine, « Le processus de reconstruction d'un ordre politique dans l'Ouganda de Y. Museveni (1986-2001) : de la réversibilité du chaos ? », thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux/Université de Bordeaux IV, 2003, p. 208.

[686] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les bailleurs de fonds. Les ambiguïtés d'une lune de miel », *Politique africaine*, 1999, n° 75, p. 76.

miracle ougandais faisait un modèle de référence en Afrique »[687]. A partir de 1986, correspondant à une année zéro pour le pays, les institutions internationales et les bailleurs de fonds ont fait de l'Ouganda un véritable laboratoire de réformes et de bonnes pratiques à exporter sur le continent et même au-delà. Ainsi, David Court explique dans son rapport que le succès des transformations entreprises à MAK est intrinsèquement lié aux réformes du gouvernement de Y. K. Museveni : « *the fact that Uganda has been the most consistent economic performer in Africa during the 1990's goes some way to explaining what has been possible in education and other social sectors* »[688].

Différentes réformes dans des secteurs de politiques publiques ont ainsi été érigées comme des modèles de bonnes pratiques à exporter pour les pays voisins[689] : l'enseignement supérieur donc, mais également le processus de décentralisation[690], la représentativité des femmes dans les postes de gouvernement[691], l'engagement national pour l'éducation élémentaire[692] et

[687] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 187.
[688] COURT, David, *Financing Higher …*, *op. cit.*, p. 10.
[689] TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda …*, *op. cit.*, p. 2. Plus récemment, le financement de la recherche dans le secteur de l'agriculture en Ouganda a été mis en avant dans un rapport de la Banque mondiale. Se référer à BANQUE MONDIALE, *Financing Higher Education in Africa*, Washington, Banque mondiale, 2010, p. 56.
[690] Lorsque Y. K. Museveni et ses hommes arrivent au pouvoir, l'objectif affiché est de mettre un terme aux conflits et divisions politiques structurant la société ougandaise. Avec la mise en place d'une démocratie à la base (« grass roots democracy »), Y. K. Museveni instaure un système de participation populaire pour rétablir le lien social entre l'Etat et les populations civiles. Issue de l'expérience maquisarde de la NRA, cette structure politico-administrative décentralisée se formalise en une pyramide de conseils locaux (« Resistance council system », transformé en « Local council system »). Même si ce système est salué par les bailleurs de fonds, il encourage plutôt le patronage et le maintien du pouvoir du NRM. Pour une analyse précise, se référer à BRISSET-FOUCAULT, Florence, « Prendre la parole en Ouganda. Critique et citoyenneté sous l'hégémonie du Mouvement de Résistance Nationale (NRM) », thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2011 ; CARBONE, Giovanni, *No-Party Democracy …*, *op. cit.*, p. 31-35 ; MUSISI, Nakanyike B., « The Role of … », *op. cit.* ; PERROT, Sandrine, « Les élites politiques … », *op. cit.* ; PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 116-132 et TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda …*, *op. cit.*, p. 25 et 111-118.
[691] TRIPP, Aili Mari, « The Politics of Autonomy and Cooptation in Africa : the Case of the Ugandan Women's Movement », *Journal of Modern African Studies*, 2001, vol. 39, n° 1, p. 101-128. A l'Université de Makerere, la hausse du nombre de femmes parmi les étudiants a également été spectaculaire via la mise en place d'un système de discrimination positive (baisse de 1,5 points du minimum requis pour accéder à l'université). MADETE, Lawrence et KANAHABITA, Catherine, « Makerere University Women Intake Swells », *The New Vision*, 17 septembre 1990.
[692] BANQUE MONDIALE, *Une chance pour …*, *op. cit.*, p. 33.

surtout la lutte contre le sida[693]. Comme l'affirme Elise Demange dans ses travaux, « *plus encore qu'une success story, l'Ouganda est devenu, depuis la seconde moitié des années 1990, un modèle d'action contre le sida pour les autres pays du continent, voire pour les autres pays du Sud* »[694]. La logique de construction de l'Ouganda comme modèle de réformes pour lutter contre le sida est identique à celle appliquée à MAK : les organisations internationales ont décidé de recourir à la sélection et à la fabrication, a posteriori, d'expériences éprouvées et réussies pour promouvoir, diffuser et légitimer leurs recommandations[695].

Les organisations internationales et les bailleurs de fonds sont donc au cœur du processus de fabrication de l'Ouganda, dans différents secteurs publics, comme un « *modèle africain* »[696], une « *success story* »[697]. Au centre de cette dynamique de montée en abstraction et de schématisation, « *certaines des propriétés de l'action publique ougandaise ont été retenues et mises en évidence pour élaborer le modèle. Ainsi la prééminence du leadership présidentiel est une des hypothèses qui le fondent* »[698]. En effet, outre les prétendues réussites dans les secteurs de l'éducation ou de la santé, c'est tout autant la personnalité et le régime de Y. K. Museveni qui participent à la modélisation de l'Ouganda. En juillet 1991, Lynda Chalker, Ministre britannique du développement, parle de Y. K. Museveni comme du « *meilleur espoir africain* »[699]. Alors que l'Ouganda était marginalisé pendant les années de gouvernement d'Idi Amin Dada et de M. Obote, les autorités ougandaises peuvent de nouveau participer aux réunions et conférences internationales : par exemple, la capitale de Kampala, « *transformée en un centre de conférences permanent* »[700], est choisie en 1990 pour organiser le forum sur

[693] Sur la promotion de la lutte contre le Sida en Ouganda, voir par exemple les rapports *Ibid.*, p. 28-29 et BANQUE MONDIALE, *Construire les sociétés …*, *op. cit.*, p. 132-134.
[694] DEMANGE, Elise, « Du modèle aux … », *op. cit.*, p. 125.
[695] Voir plus largement DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.*
[696] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 187-305.
[697] HAUSER, Ellen, « Ugandan Relations with … », *art. cit.*, p. 633.
[698] DEMANGE, Elise, « Du modèle aux ... », *op. cit.*, p. 129.
[699] Article du quotidien *The New Vision* du 25 juillet 1991 cité par PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 187.
[700] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 78.

les conflits en Afrique du Sud, Y. K. Museveni est élu en juin 1990 représentant de l'Organisation de l'Unité Africaine qui précède l'Union africaine et, en 1991, le gouvernement ougandais est invité au parlement européen[701]. Il faut dire que Y. K. Museveni ne ménage pas ses peines pour accroître son capital sympathie et sa popularité internationale, lui qui s'est transformé en l'espace de quelques années « *de leader de guérilla gauchiste en parangon de l'économie libérale* »[702] : il entreprend à partir de 1993 une tournée très médiatique des capitales européennes (Londres, Bruxelles, La Haye et Paris)[703], afin de relancer les investissements dans son pays pour y attirer les bailleurs et signer de nouveaux partenariats bilatéraux et multilatéraux.

Plus largement, Y. K. Museveni fait partie d'une nouvelle génération de leaders politiques (en Ethiopie, Erythrée, Rwanda, République Démocratique du Congo ou encore Afrique du Sud) adoubée sur la scène internationale arrivant au pouvoir quelques années avant la vague d'enthousiasme sur le processus de démocratisation des régimes politiques africains[704]. Ils partagent un ensemble de caractéristiques communes expliquant en partie cet engouement : « *they are a pragmatic breed, managers rather than prophets, often successfully combining free-market economies with a single-party system… The new leaders have a natural affinity for Anglo-Saxon culture and business and are more directly attuned to globalization* […]*. The members of the new breed were generally young, dynamic, determined, no-nonsense, development-minded, and progressive. To borrow an American expression, they were sexy* »[705]. Aussi, une part importante de l'émulation internationale autour de l'Ouganda repose sur « *l'aura*

[701] ROPA, Denis, *L'Ouganda de …*, *op. cit.*, p. 30-33.
[702] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 208.
[703] *Ibid.*, p. 189.
[704] OLOKA-ONYANGO, J., « « New-Breed » Leadership … », *art. cit.* et OTTAWAY, Marina, *Africa's New Leaders. Democracy or State Reconstruction ?*, Washington, Carnegie Endowment, 1999.
[705] OLOKA-ONYANGO, J., « « New-Breed » Leadership … », *art. cit.*, p. 29-30.

personnelle » de Y. K. Museveni qui convaint, autour de son charisme, de l'authenticité et de la sincérité de son engagement[706].

Les réussites chiffrées dans certains secteurs de politiques publiques ont accéléré cette reconnaissance, notamment dans les indicateurs macroéconomiques. En effet, depuis sa prise de pouvoir, le Président Yoweri K. Museveni reçoit régulièrement l'approbation et provoque l'enthousiasme de la part de ses partenaires extérieurs pour les progrès réalisés par son gouvernement dans la reconstruction économique du pays après les années de guerre civile[707]. L'Ouganda, « *enfant chéri du FMI* »[708], jugeant sa reprise économique comme « *spectaculaire* »[709], est en effet un des rares pays du continent à afficher un taux de croissance du PIB de 6% en moyenne entre 1987 et 1995, chiffre qui a même atteint 10% en 1994-1995 grâce aux cours du café, dépassant de loin les prévisions de croissance de 5%[710]. L'inflation se maintient en dessous de la barre des 10% à partir du début des années 1990 et entraîne la stabilité du taux de change, à tel point que le shilling ougandais s'affiche comme la devise prisée de la région[711]. La réduction des dépenses gouvernementales et les nouvelles politiques fiscales génèrent une résorption spectaculaire du déficit budgétaire, passé de 7% du PIB en 1991 à 1,8 % sur l'exercice budgétaire 1995-1996[712].

Ces indicateurs macroéconomiques sont le résultat d'un ensemble de réformes économiques entreprises par Y. K. Museveni. A son arrivée au pouvoir, il souhaite engager l'Ouganda dans une économie dite mixte, combinaison entre des

---

[706] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 77 et OTTAWAY, Marina, *Africa's New Leaders …*, *op. cit.*, p. 29-46.
[707] BANEGAS, Richard, « Démocratie, sécurité et gouvernance en Ouganda : les dilemmes des politiques internationales de sortie de crise », non publié, cours dispensé dans le cadre du master 2 recherche études africaines, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010, p. 2.
[708] BANEGAS, Richard, « Ouganda : un pays en mutation au cœur d'une zone de fractures », *Les études du CERI*, 1995, n° 4, p. 4.
[709] Bulletin du FMI du 31 janvier 1994 cité par PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 187.
[710] BANEGAS, Richard, « Ouganda : un pays … », *art. cit.*, p. 4 ; PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 190 et TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda …*, *op. cit.*, p. 2, 24, 128-133.
[711] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 188.
[712] *Ibid.*

pratiques issues de l'économie de marché et de l'économie planifiée[713]. L'une des ambitions du nouveau régime consiste à restructurer les fondements de l'économie ougandaise pour en diminuer sa dépendance face à la production et aux exportations du café. Surtout, le gouvernement entreprend dès 1986 un réaménagement complet de l'administration du pays en procédant « *à un grand coup de balai vidant toutes les administrations et institutions étatiques des incapables, des ivrognes, du personnel corrompu, des emplois fictifs, générés par le patrimonialisme systémique des régimes précédents pour les remplacer par des gens formés* […] *(techniciens à la tête des organes publics et des ministères) et motivés* »[714]. Cette dynamique de changement est rythmée par de nombreux enjeux et débats qui agitent le parti et le gouvernement sur la politique économique à mener.

Entre janvier 1986 et mai 1987, le NRM est composé de plusieurs membres proches du courant marxiste. Ils se méfient des institutions financières internationales ayant collaboré avec le régime de M. Obote II[715] et participé à l'accumulation de la dette dont le NRM hérite. En cinq ans, la dette extérieure est passée de 700 millions de US$ en 1980 à 1,2 milliard de US$ en 1985[716]. Professant un radicalisme de gauche, Y. K. Museveni entend se démarquer du régime de M. Obote II miné par la corruption. Le Ministre des finances, Mulema Ponciano, est choisi pour ses positions et son discours critique vis-à-vis des politiques d'ajustement du FMI[717]. Aussi, le NRM compte s'appuyer sur la signature d'accords d'aide avec les pays non-alignés. Néanmoins, cette stratégie politique se montre rapidement inefficace pour redresser l'économie ougandaise. Aucune aide bilatérale ou multilatérale ne se débloque en l'absence d'accord avec

[713] MUGYENYI, Joshua B., « IMF Conditionality … », *op. cit.*, p. 61-62 et ROPA, Denis, *L'Ouganda de …*, *op. cit.*, p. 25.
[714] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 193.
[715] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 73.
[716] BIGSTEN, Arne et KAYIZZI-MUGERWA, Steve, « Is Uganda an Emerging Economy? », Working paper, rapport de l'OCDE « Emerging Africa », 2001, Research Report 118, p. 18.
[717] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 151.

le FMI[718]. Face à l'enlisement des difficultés économiques entre 1985 et 1987 (chute du PIB de 2%, progression de l'économie souterraine, hausse de l'inflation)[719] et à l'absence d'alternative d'aide[720], le NRM passe un accord de stabilisation et d'ajustement structurel avec le FMI et la BM le 15 mai 1987[721] : « *selon un proche de Museveni, il faut se résoudre à jouer avec le feu car, si le feu brûle, il peut aussi cuire la nourriture…* »[722].

Les premiers résultats macroéconomiques positifs[723], la popularité grandissante de Y. K. Museveni et la volonté affichée par le gouvernement de réformer profondément le pays[724] vont finir de séduire les bailleurs de fonds et d'attirer de nombreux pays investisseurs (essentiellement la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne de l'Ouest, les Etats-Unis, l'Italie et les pays scandinaves)[725]. Pour encourager cette figure de « bon élève », le gouvernement met en place en 1988 une commission de réformes du service public qui entraîne quelques années plus tard, par ses recommandations et par un programme financé par la Banque mondiale[726], une baisse significative du personnel de la fonction publique et une réduction du nombre de ministères. On passe ainsi de 320 000 fonctionnaires en 1990 à 137 380 en 1999[727]. Conjointement, une importante vague de privatisation

---

[718] OCHIENG, E. O., « Economic Adjustment Programmes in Uganda 1985-1989 » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Changing Uganda …*, *op. cit.*, p. 49-53.
[719] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 151-153.
[720] MWENDA, Andrew M. et TANGRI, Roger, « Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda », *African Affairs*, 2005, vol. 104, n° 416, p. 463.
[721] MUGYENYI, Joshua B., « IMF Conditionality and … », *op. cit.*, p. 71.
[722] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 73. Sur la relation entre le NRM et les institutions financières internationales dans les années 1980 voir NABUDERE, Dani Wadada, « The IMF-World Bank's Stabilisation and Structural Adjustment Policies and the Uganda Economy, 1981-1989 », *Research Reports*, 1990, n° 39, p. 49-58.
[723] Malgré l'accord entre le NRM, le FMI et la BM, le virage vers le libéralisme économique n'est pas complet, preuve en est avec le maintien du ministre des finances qui est plutôt un adversaire de ce partenariat. Le tournant libéral est complet en 1992. Suite à une crise fiscale, ce ministre est limogé et son ministère est fusionné avec celui de la planification, « *champion du libéralisme* ». DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 75.
[724] MWENDA, Andrew M. et TANGRI, Roger, « Patronage Politics … », *art. cit.*, p. 452.
[725] ROPA, Denis, *L'Ouganda de …*, *op. cit.*, p. 27.
[726] MWENDA, Andrew M. et TANGRI, Roger, « Patronage Politics … », *art. cit.*, p. 456.
[727] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 193-194. Néanmoins la réforme de réduction des effectifs ne sera pas « complète » de peur de perdre une partie des soutiens politiques et des ressources du patronage.

est engagée[728]. La grande majorité des entreprises publiques avait été nationalisée sous le gouvernement de M. Obote I à partir de 1969 et la « *quasi-totalité avait été mise en sommeil sous le régime d'Idi Amin* »[729]. Le processus de privatisation mis en place dans le cadre des différents programmes d'ajustement structurel a pour objectif de relancer la compétitivité et la croissance de ces entreprises. Un secrétariat à la privatisation est formé en 1988 et une aide de la Banque mondiale de 65 millions de US$ finance la création en 1992 du « Public entreprises reform and divestiture board » qui met en œuvre le processus de privatisation et de réhabilitation des entreprises publiques. A cette période, par exemple, 17 entreprises étatiques sont liquidées et 43 sont totalement privatisées[730]. L'Ouganda est ainsi devenu progressivement « *le « bon élève » des institutions de Bretton Woods* […] *adoubé par la Maison Blanche comme figure tutélaire du « new leadership » africain* »[731]. L'Ouganda est ainsi le premier pays à bénéficier en avril 1998 de programmes d'allègement de la dette[732] (Initiative pour les pays pauvres les plus endettés)[733]. Aussi, de nombreuses réformes soutenues par les bailleurs de fonds et les organisations internationales sont d'abord mises en œuvre en Ouganda avant d'être transposées dans d'autres Etats africains, comme la formation d'une autorité autonome pour collecter les impôts ou l'instauration d'une politique de décentralisation[734].

---

[728] Pour une lecture critique de ces privatisations ayant accentué les dynamiques de patronage et de corruption, se référer à TANGRI, Roger et MWENDA, Andrew, « Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anti-Corruption Institutions in Uganda », *The Journal of Modern African Studies*, 2006, vol. 44, n° 1, p. 101-124 ; TANGRI, Roger et MWENDA, Andrew, « Corruption and Cronyism in Uganda's Privatization in the 1990s », *African Affairs*, 2001, vol. 100, n° 398, p. 117-133 et TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda …*, *op. cit.*, p. 24, 128-133.

[729] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 196.

[730] *Ibid.*, p. 197.

[731] BANEGAS, Richard, « Les aléas d'une stratégie d'extraversion », *Politique africaine*, 1999, n° 75, p. 7.

[732] BANQUE MONDIALE, *Une chance pour …*, *op. cit.*, p. 64.

[733] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 85. En juin 2001, l'Ouganda est également le premier pays à bénéficier du crédit « Poverty Reduction Support Credit » de la Banque mondiale. Voir le site de l'organisation internationale : http://web.worldbank.org/external/default/main?pagePK=34370&piPK=34424&theSitePK=4607&menuPK=34463&contentMDK=20013513 (consulté le 29.10.2014).

[734] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 78.

Les réformes à l'université et la construction du modèle de Makerere doivent donc également se comprendre et se lire à travers la dynamique plus générale du régime de Y. K. Museveni à partir des années 1986. L'Ouganda, par ses résultats macroéconomiques et sa croissance à deux chiffres, est devenu un laboratoire de réformes et de bonnes pratiques à exporter sur l'ensemble du continent. Cette dynamique de légitimation de l'Etat ougandais se structure autour de la construction de réussite dans certains secteurs de politiques, notamment la lutte contre le sida. Mais elle repose également sur le leadership de Y. K. Museveni qui s'insère dans un mouvement de nouveaux dirigeants politiques qui engagent des espoirs de rupture vis-à-vis des régimes autoritaires issus des Indépendances. Pourtant, cette réussite spectaculaire est liée à une économie politique singulière puisque ce régime fonctionne via le versement d'un flux d'aide de plusieurs centaines de millions de dollars depuis le milieu des années 1980. L'Ouganda est, de fait, un formidable pavillon témoin pour appréhender le processus d'action publique dans un contexte d'Etat sous-perfusion de l'aide internationale.

2.4.2. L'économie politique de l'Ouganda ou comment mesurer les stratégies d'extraversion[735] dans les politiques publiques

> « The focus [*sur le secteur éducatif*] has shifted on primary and secondary education. I think it is because of the World Bank. It is a World Bank policy. They [*experts de la Banque Mondiale*] think that higher education is an extra, a luxury. It is the reason why the higher education sector depends on external donors ».
>
> Florence Asiimwe Akiiki, Maître de conférences en sociologie à l'Univeristé de Makerere[736].

Le flux d'aide dans l'économie ougandaise dans les années 1990 a constitué un pilier fondamental de la construction de la légitimité politique du régime de Y. K. Museveni. L'engouement international pour la construction de la réussite du modèle de l'Ouganda se traduit par une augmentation du nombre de donateurs, une diversification de l'aide (prêts et dons) et une expansion de son volume[737]. L'aide totale au développement est passée de 182 millions d'US$ en 1985 à près de 830 millions d'US$ en 1995. Contrairement à l'image véhiculée par les dirigeants d'une croissance économique durable, l'Ouganda est indéniablement dépendant de l'aide internationale, contribuant à autour de 50% des dépenses publiques totales et à plus de 80% des dépenses de développement[738] : « *large*

[735] La notion d'extraversion a été développée par Jean-François Bayart afin de se positionner contre une approche dépendantiste de la formation de l'Etat et des configurations de pouvoir en Afrique : « *les acteurs dominants des sociétés subsahariennes ont incliné à compenser leurs difficultés à autonomiser leur pouvoir et à intensifier l'exploitation de leurs dépendants par le recours délibéré à des stratégies d'extraversion, mobilisant les ressources que procurait leur rapport – éventuellement inégal – à l'environnement extérieur. Celui ci serait de la sorte devenu une ressource majeure du processus de centralisation politique et d'accumulation économique mais aussi des luttes sociales menées par les acteurs subordonnés, dès lors que ces derniers ont cherché à prendre le contrôle, éventuellement symbolique, de l'extériorité sur laquelle les dominants assoient leur puissance* ». BAYART, Jean-François, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, n° 5, p. 98. Voir également BAYART, Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006 (1989), notamment la préface de la nouvelle édition (p. iv-xxx) et BANEGAS, Richard, « Les aléas d'une stratégie d'extraversion », *Politique africaine*, 1999, n° 75, p. 5-19.

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

[737] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 76.

[738] *Ibid.*, p. 86.

amounts of aid have enabled the government to ensure law and order and address basic needs including education, health car and infrastructure »[739].

Tableau 9 : Aide totale au développement (en millions de US$) en Ouganda (1985-1995)[740]

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Prêts	98,1	66,3	122,5	134,7	257,9	319,7	245,6	269,1	228,4	309,7	285,5
Dons	84	131,5	153,4	262,7	237,8	311,1	421,2	458,1	384	443,6	547,2
Aide totale	182,1	197,8	275,9	397,4	495,7	630,8	666,8	727,2	612,4	753,3	829,7

L'aspect financier n'est pas le seul ressort de cette relation bailleurs-gouvernement. Ce partenariat engage surtout une circulation de cadres cognitifs, de la construction de problèmes et de recettes, s'effectuant via la collaboration et la négociation entre les acteurs. Pour convaincre l'élite ougandaise des réformes et faciliter la circulation des idées libérales, la BM et le FMI ont entretenu d'étroites relations avec les membres des cabinets, à tel point que le gouvernement ougandais sache parfaitement construire des programmes d'actions remplissant les conditions des stratégies des institutions financières internationales[741]. Ce résultat est bien évidemment le produit d'un travail de collaboration, d'assistance et d'études techniques sur des secteurs de politiques publiques, comme il est le fruit de stratégies développées par les bailleurs et organisations internationales pour convaincre les dirigeants ougandais de la pertinence des réformes (paiement de primes aux fonctionnaires de la Banque d'Ouganda et du Ministère de l'économie, financement de bourses d'études ou encore organisation de visites dans d'autres pays)[742]. Mais cette « *logique*

[739] MWENDA, Andrew M. et TANGRI, Roger, « Patronage Politics … », *art. cit.*, p. 453.
[740] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 209.
[741] BANEGAS, Richard, « Démocratie, sécurité et … », *op. cit.*, p. 3.
[742] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 78.

transnationale de partage de valeurs et d'intérêts communs »[743] s'explique peut-être surtout par une socialisation partagée entre l'ensemble des représentants ougandais et internationaux dans les instances de négociation à Kampala et à Washington. Par exemple, de nombreux ministres et hauts fonctionnaires ougandais y ont fait des stages de formation[744]. Derrière ces partenariats économiques se déploient donc des réseaux de comités (experts, professionnels, techniciens) qui façonnent et co-construisent les dispositifs technologiques des gouvernements et participent au processus de politiques publiques[745].

De part cette mise sous dépendance de l'économie ougandaise, les organisations internationales ont souvent été montrées du doigt pour avoir impulsé les réformes à l'Université de Makerere, comme le souligne la déclaration de Florence Asiimwe Akiiki ou les travaux de M. Mamdani[746]. Pourtant, comme on l'a démontré, ces réformes sont tout autant le produit du contexte national et de dynamiques internes à l'établissement. L'exemple du secteur de l'éducation illustre que l'aide internationale n'y a pas influencé sensiblement l'orientation des politiques nationales ougandaises. Les réformes à l'Université de Makerere sont intimement liées aux bouleversements ayant structuré le secteur de l'enseignement primaire. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'annonce politique de l'Education primaire universelle en 1996 coïncide avec la mise en place de la politique de partage des coûts qui s'est généralisée pour les étudiants financés par le gouvernement, comme privés, un an plus tôt (1995), permettant au gouvernement d'entreprendre un basculement pour financer prioritairement l'enseignement primaire.

La construction de la politique de l'EPU confirme le chevauchement entre les intérêts nationaux et les agendas des organisations internationales. Comme

---

[743] BANEGAS, Richard, « Démocratie, sécurité et … », *op. cit.*, p. 3.
[744] *Ibid.* Cette socialisation commune ressort également clairement dans le documentaire de CHAPELL, Peter, *Nos amis de la Banque*, JPBA production, La sept/Arte/Channel 4, 1997.
[745] HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de …*, *op. cit.*, p. 51.
[746] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 1-18.

démontré dans le chapitre précédent (partie 1, chapitre 1), la Banque mondiale a effectué de nombreuses recommandations dans les années 1980 et 1990 pour que les gouvernements, notamment africains, financent en priorité le secteur de l'enseignement primaire, jugé plus rentable que l'université. Etant donné le contexte économique de l'Ouganda, les bailleurs de fonds étaient donc en position favorable pour inscrire, dès la fin des années 1980, cette réforme sur l'agenda politique. Comme le montre les travaux de David Stasavage[747], la politique de l'EPU n'est pourtant pas issue des conditionnalités internationales mais est plutôt le produit du contexte politique et des élections de 1996. En effet, l'annonce par Y. K. Museveni lors d'un discours radiophonique le 27 mars 1996 de l'EPU[748], prévoyant l'annulation des frais éducatifs (notamment d'inscription) pour les parents scolarisant leurs enfants en primaire[749], a surpris les bailleurs de fonds[750]. Malgré la pression des partenaires étrangers de l'Ouganda, notamment lors d'un forum sur la pauvreté en juillet 1995 pour engager la réforme de l'EPU[751], Y. K. Museveni a d'autres priorités (notamment le développement des infrastructures routières). D'autant plus que cette disposition enclencherait d'importantes nouvelles dépenses[752]. C'est plutôt l'élection présidentielle de 1996, une première depuis la prise de pouvoir de Y. K. Museveni, qui est le facteur décisif et déclencheur. En effet, l'annonce très populaire de l'EPU permet la large réélection du Président (plus de 75% des voix) alors que la compétition avec le candidat Paul Ssemogerere (leader du Parti démocratique) est serrée, notamment dans des circonscriptions qui lui sont peu favorables : « *the President*

---

[747] STASAVAGE, David, « The Role of Democracy in Uganda's Move to Universal Primary Education », *The Journal of Modern African Studies*, 2003, vol. 43, n° 1, p. 53-73.

[748] L'EPU est mise en place officiellement l'année suivante en 1997. OCHIENG, Henry, « Free Education Starts' 97 – Museveni », *The Monitor*, 13 décembre 1996, p. 24. Les étudiants de l'Université de Makerere se sont d'ailleurs déclarés contre cette disposition comme l'explique, à l'époque, le Ministre de l'éducation et des sports, Amanya Mushega : « *when I was discussing Makerere problems with the students guild, they suggested that UPE programme is a wastage of public funds and that the money should be spent on the university programmes rather than primary education* ». MWENDA, Andrew M. et NGANDA, Ssemujju Ibrahim, « MUK Students Undermining UPE – Mushega », *The Monitor*, 7 mars 1997, p. 2.

[749] La modalité est valable pour quatre enfants d'une même famille.

[750] STASAVAGE, David, « The Role of … », *art. cit.*, p. 69.

[751] FOSTER, Mick et MIJUMBI, Peter, « How, When and Why Does Poverty Get Budget Priorty ? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Uganda. Case Study 1 », Working paper, 2002, n° 163, Overseas Development Institute, p. 4.

[752] STASAVAGE, David, « The Role of … », *art. cit.*, p. 58.

has received such a high percentage of the vote precisely because he had made UPE [EPU] *a manifesto commitment. As one official subsequently reported, « State House (the President's office) told us look, we won the election because of the UPE pledge* »[753].

Le basculement de la politique de l'éducation s'explique par au moins deux facteurs : i) le contexte politique et la compétition électorale présidentielle de 1996 ont constitué une véritable fenêtre d'opportunité politique pour Y. K. Museveni. La proposition de l'EPU lui permet de renouveler confortablement son mandat ; ii) les réformes à MAK quelques années auparavant (politique de partage des coûts, étudiants privés, cours du soir) engagent une meilleure viabilité financière de ce basculement pour subventionner prioritairement le secteur de l'enseignement primaire. Les nombreux partenariats avec les bailleurs de fonds ont bien évidemment facilité la circulation des idées, via des espaces de socialisation communs entre les experts internationaux et les responsables gouvernementaux (partie 1, chapitre 3). Pour autant, les politiques de l'enseignement supérieur et de l'EPU ne sont pas issues exclusivement des conditionnalités des bailleurs de fonds. Comment expliquer que, malgré la mise sous dépendance économique[754] du régime de Y. K. Museveni, les experts et représentants des organisations internationales n'étaient pas en position favorable pour orienter les réformes de l'éducation ?

On propose d'expliquer cette curiosité par la relation entre le gouvernement et les bailleurs de fonds. A partir de la fin des années 1980, les institutions financières internationales et les bailleurs de fonds sont de plus en plus critiqués sur les résultats de l'ajustement structurel et l'efficacité de l'aide : « *la recherche d'un modèle de réussite africain est donc une nécessité pour défendre le régime de*

[753] *Ibid.*, p. 61.
[754] Le financement de l'Université de Makerere dépend également de nombreux partenariats extérieurs signés, par exemple, avec les fondations Rockefeller et Carnegie, les Nations Unies et les agences de développements norvégiennes, suédoises et norvégiennes. Voir l'historique de ces accords dans SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 556-649.

l'aide auprès de l'opinion publique et des milieux politiques des pays donateurs »[755]. Il y a ainsi une convergence historique entre ce besoin pour la communauté internationale de légitimer son discours et son expertise et la trajectoire du régime ougandais. Aussi, le rapport de force est équilibré entre les acteurs dans le processus d'action publique. Même si les bailleurs de fonds financent très largement la fabrique (par exemple par un appui technique à des commissions) et la mise en œuvre des politiques publiques, ils ne sont pas en position pour imposer un package de conditionnalités puisqu'ils ont besoin de la réussite du modèle ougandais. Sa construction est constitutive de la légitimité des bailleurs de fonds : « *Uganda's overall success was important because of donor governments' need to have success stories, especially in Africa. Some donor officials stressed the importance of Uganda succeeding so that it could be a role model for other African countries* »[756].

Au milieu des années 1990, l'Ouganda est une des rares réussites et références macroéconomiques des politiques de libéralisation économique. Ce constat affranchit de fait les institutions financières internationales d'une partie de leurs responsabilités sur les échecs de pays voisins[757]. L'exemple de l'usage de succès économique par les responsables des organisations internationales et les dirigeants nationaux pose en effet la nature de la légitimité et des dynamiques de légitimation politique[758]. Si le régime du NRM a su utiliser avec habileté les politiques d'aide pour consolider son pouvoir[759], les organisations internationales

---

[755] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, p. 76.
[756] HAUSER, Ellen, « Ugandan Relations with … », *art. cit.*, p. 633.
[757] PERROT, Sandrine, « Le processus de … », *op. cit.*, p. 221.
[758] HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de …*, *op. cit.*, p. 76.
[759] HAUSER, Ellen, « Ugandan Relations with … », *art. cit.* Le flux constant d'aide allouée par les bailleurs a permis de maintenir le régime politique et ses pratiques de patronage : « *in Uganda, the relationship between donors and the government has reproduced a corrupt and patronage-based government, and also helped that government to remain in political power* ». MWENDA, Andrew M. et TANGRI, Roger, « Patronage Politics … », *art. cit.*, p. 452. La nouvelle crédibilité internationale de l'Ouganda repose donc sur une forte ambiguïté dans les pratiques et les discours des bailleurs et pays donateurs. Car, si le régime de Y. K. Museveni est cité en modèle pour son miracle économique et ses innovations politiques, le NRM-A (« National Resistance Movement – Army ») fonde en 1986 un système politique « *hybride* » sur le modèle d'une « démocratie sans parti » (« *no party democracy* ») légitimé par le pouvoir par des arguments de stabilité politique afin d'éviter les dérives des premiers gouvernements postcoloniaux (notamment les divisions politiques, sociales, géographiques et ethniques). Voir CARBONE, Giovanni, *No-Party*

et les bailleurs de fonds sont devenus eux-mêmes dépendants de la construction de la réussite du modèle ougandais[760]. Nicolas de Torrenté parle d'ailleurs de système « *d'interdépendance* » et de « *lune de miel* » entre la communauté internationale et le régime ougandais[761].

Conclusion

Ce chapitre avait pour objectif de revenir sur la modélisation de Makerere comme un exemple de bonnes pratiques à exporter et à faire circuler sur le continent. La littérature scientifique présente les réformes au sein de l'université historique ougandaise comme un type idéal des recommandations de la BM et des bailleurs de fonds dans le secteur de l'enseignement supérieur. Elles sont plutôt la conséquence d'un contexte économique et politique singulier marqué par une forte dépendance à l'aide internationale. Pour autant, on a démontré, via une approche en terme d'économie politique, que les réformes ne doivent pas se lire comme le simple produit des stratégies d'externalisation et d'une série de recommandations, même si les nombreux partenariats structurent des espaces de socialisation communs, fluidifient la circulation de l'expertise dominante et participent à un contexte favorable au changement.

Les transformations sont le résultat de la démobilisation progressive du mouvement étudiant agencée à la pression continue dans les négociations de l'association enseignante pour améliorer leurs conditions salariales. Ces dynamiques sont les facteurs initiaux du processus de privatisation de MAK. Les changements de l'enseignement supérieur portés par le gouvernement (suppression progressive des bourses, introduction des étudiants privés,

---

Democracy …, *op. cit.* ; MUGAJU, Justus et OLOKA-ONYANGO, J*., No-Party Democracy in Uganda. Myths and Realities*, Kampala, Fountain Publishers, 2000 et TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda …*, *op. cit.*

[760] *Ibid.*, p. 181-191.

[761] DE TORRENTE, Nicolas, « L'Ouganda et les … », *art. cit.*, respectivement p. 85 et 72. Voir également la version anglophone de son papier dans DE TORRENTE, Nicolas, « Pragmatism as Principle ? The Donors and « No-Party Democracy » in Uganda » in MUSISI, Nakanyike B. et DODGE, Cole P. (éd.), *Transformations in …*, *op. cit.*, p. 35-56.

généralisation des frais universitaires, stagnation des fonds alloués aux universités pour développer l'enseignement primaire, hausse de salaire des enseignants) comme les pratiques et stratégies internes développées par les responsables des unités académiques (cours du soir, nouveaux cursus et programmes, acceptation d'étudiants privés sans prendre en compte les capacités d'accueil) doivent se comprendre en articulant la sociologie de l'action publique et de l'Etat. C'est l'ensemble de ce contexte politique, économique et universitaire qui explique pourquoi Makerere a été la première université de la région d'Afrique de l'Est à engager une restructuration complète de son financement, de son fonctionnement, de ses modes de gouvernance et de ses activités.

3. Chapitre 3. Espaces et acteurs. La fabrique et la circulation de l'expertise de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est : acteurs-passerelles, forums et réseaux

> « *On ne peut pas comprendre l'action publique* […] *et, particulièrement, les processus de changement des politiques publiques si l'on ne combine pas une approche par les structures, qui permet de mettre en évidence les contraintes, et une approche par les acteurs, qui permet de souligner la marge d'autonomie des agents participant au policy-making* »[762].

Les chapitres 2 et 3 (partie 1) ont démontré comment la Banque mondiale et les bailleurs de fonds ont construit, respectivement, les modèles de l'Université de Makerere et de l'Ouganda afin de légitimer leurs recommandations et leurs politiques. Par exemple, l'objectif de la Banque mondiale, par la recherche de « bon élève » et de « success story », est d'affirmer sa position de leadership, vis-à-vis d'institutions concurrentes comme l'UNESCO, dans la fabrique et la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur. De manière corollaire, nous avons justifié pourquoi les réformes à l'Université de Makerere doivent se lire et se comprendre à travers une superposition de variables explicatives[763]. Par exemple, d'un point de vue théorique, comment il est nécessaire d'articuler des approches en termes d'action collective, d'économie politique et de sociologie de l'Etat pour appréhender les transformations impulsées au sein de l'université ougandaise entre la fin des années 1980 et le début des années 1990.

On souhaite désormais s'intéresser aux espaces et aux acteurs qui favorisent la diffusion, la circulation et donc les dynamiques de convergence de politiques publiques, en étudiant plus spécifiquement l'expertise structurant l'enseignement supérieur. En effet, comme esquissé dans le chapitre précédent avec le cas de l'Ouganda, les gouvernements d'Afrique de l'Est sont depuis la fin des années 1980 marquées par l'influence, plus ou moins forte selon les cas, de l'aide internationale dans le financement des Etats. De la même manière, les budgets des universités de Makerere, de Dar es Salaam, de Nairobi et du Burundi sont plus ou moins dépendants, selon les périodes et les cas d'étude, des budgets alloués

[762] MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie … », *art. cit.*, p. 158.
[763] Voir les apports de la sociologie de la décision dans l'ouvrage fondateur d'ALLISON, Graham T. et ZELIKOW, Philip, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Pearson, 1999 (1971).

par les bailleurs de fonds, ne serait-ce que dans le secteur de la recherche. Cette économie politique singulière engendre une co-construction et une diffusion de recettes de politiques publiques dans un contexte d'action publique « *négociée* »[764] et « *éclatée* »[765]. C'est-à-dire que ces partenariats économiques engagent la construction de structures, plus ou moins formelles, au sein des espaces nationaux (comme la mise en place de commissions, de divisions détachées dans les ministères ou encore de départements spécifiques dans les universités en charge de la relation avec les bailleurs de fonds) comme en dehors (structures régionales, associations et conférences internationales). La formation de ces espaces participe à la construction et à la circulation de cadres cognitifs entre une pluralité d'acteurs locaux, nationaux et internationaux qui appartiennent parfois à plusieurs institutions. Comme on l'a démontré précédemment, il ne faut pas comprendre les réformes universitaires comme l'imposition unilatérale de prescriptions internationales. Plutôt, on observe des processus transnationaux de négociations et de socialisation complexifiant l'analyse de l'action publique. Derrière les partenariats économiques des gouvernements et des universités se déploient des réseaux d'acteurs qui façonnent des techniques de gouvernement et qui participent au processus de politique publique. L'objectif de ce chapitre est d'effectuer une cartographie de ces espaces et de ces acteurs structurant l'expertise universitaire en Afrique de l'Est, sa construction comme sa diffusion.

La littérature sur l'enseignement supérieur s'est souvent focalisée sur l'harmonisation et la standardisation des réformes et espaces universitaires. Même si on s'oppose à la mécanicité de cette thèse, comme exposé dans le chapitre 1 (partie 1), on ne peut pas écarter, pour autant, l'argument que certaines pratiques universitaires soient partagées et communes : « *partout dans le monde, l'enseignement supérieur s'est profondément transformé au cours des*

[764] GROUX, Guy, « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulations ? Pour une sociologie politique de la négociation », *Négociations,* 2005, vol. 1, n° 3, p. 57-70.
[765] LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable … », *art. cit.*, p. 334.

deux dernières décennies […]. *Un certain nombre de similarités sont observées dans ces processus de réforme, au Nord comme au Sud, en Afrique ou en Europe* […] [*qui se traduit*] *par une diffusion à l'échelle mondiale de modèles pédagogiques et académiques, de schèmes de pensée et de normes d'excellence nouvelles* »[766]. A partir de la fin des années 1980, un agenda est-africain de l'enseignement supérieur s'est ainsi construit progressivement sur la base des discussions et des transformations des campus universitaires. Un ensemble d'acteurs, par le biais de négociations et collaborations dans des publications, conférences, journées d'études, espaces de travail et formations structure des savoir-faire techniques et diffuse des référentiels pour appréhender puis réformer les universités. On observe, plus spécifiquement, des processus de socialisation entre pairs favorisant la circulation et le partage d'idées et de pratiques. Pour résoudre cette problématique de la standardisation des réformes universitaires, deux axes de recherche se détachent : i) l'identification des espaces et lieux de socialisation qui expliquent une diffusion de l'expertise et des recommandations ; ii) et l'examen des acteurs qui circulent au sein de ces espaces. Le principal objectif de ce chapitre est donc de repérer les espaces et les acteurs qui agencent cette circulation des dispositifs techniques.

Pour construire notre argumentaire et démonstration, il convient d'effectuer un cadrage conceptuel afin de penser, à l'aide de la littérature scientifique, ces espaces, ces groupes d'acteurs et ces réseaux d'action publique. Dans un second temps, et à l'aide de ces notions, nous identifierons de manière empirique l'ensemble des institutions, des associations, des organismes et, plus largement, des espaces (colloques, workshops, formations, etc.) qui sont les lieux géographiques de ces dynamiques d'échange cadrant ces processus de

[766] LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine, « Introduction » in LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine, *Les mondes universitaires … , op. cit.*, p. 7. Certains auteurs évoquent même une globalisation de l'éducation comme Gita Steiner-Khamsi : « *globalisation is commonly viewed as an act of deteritorialisation. By implication, globalisation studies investigate the transnational flow of money, communication, beliefs, or, as is the case with comparative educational research, the travel of educational reforms from one cultural context to another* » dans STEINER-KHAMSI, Gita, « Understanding Policy … », *op. cit.*, p. 3.

socialisation. Enfin, nous travaillerons plus spécifiquement autour des acteurs qui facilitent la mobilité et la fluidité des idées au sein des réseaux identifiés. L'objectif est de démontrer que si le réseau d'acteurs est ouvert, ce qui se manifeste par la pluralité dans la nature des acteurs impliqués (représentants des organisations internationales, des bailleurs de fonds, ministères, experts, universitaires), engendrée par une sectorisation ouverte du politique et par des capacités financières et institutionnelles limitées de l'Etat, on observe, paradoxalement, un nombre restreint d'acteurs multipositionnés participant à la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur.

3.1. Cadrage théorique. Appréhender dans la littérature scientifique les espaces et les acteurs participant à la circulation des politiques publiques

L'action publique doit se comprendre dans l'interaction d'une configuration et d'une « *myriade d'acteurs* »[767] socialement situés dont les rapports de force sont mouvants et les positions, notamment professionnelles, fluctuantes. Pour saisir un processus d'action publique, il convient de cartographier les typologies d'acteurs et leurs configurations afin d'appréhender la circulation des idées et les processus de problématisation et de re-problématisation des politiques publiques[768]. Il s'agit donc de construire une méthodologie pour prendre en compte et appréhender ces niveaux multiples d'analyse (local, national, régional et international).

Dans ce travail de repérage théorique et méthodologique des acteurs intervenant dans le processus de fabrique des politiques publiques en Afrique, Fred Eboko avance des pistes de réflexion intéressantes[769]. Dans une perspective trans-sectorielles (santé, éducation, environnement) son objectif est d'identifier les

[767] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la … », *op. cit.*, p. 39.
[768] DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.*, p. 94.
[769] EBOKO, Fred, *De l'intime au politique …*, *op. cit.*

types d'acteurs, leurs relations, leurs stratégies, leurs statuts et la récurrence de leur présence (chapitre 1). Cette matrice de l'action publique facilite le travail cartographique de répérage des espaces et des acteurs structurant la circulation des politiques publiques en Afrique. Pour autant, cette proposition ne permet pas d'étudier les décalages de perception des problèmes entre l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire le passage décisif entre les scènes produisant les idées relatives au problème soulevé et les espaces sociaux se réappropriant et institutionnalisant ces idées. Sur cet aspect décisif de l'analyse de l'action publique, la notion de forum semble la plus opérante.

3.1.1. Les forums, espaces où se joue l'action publique

Adopter une perspective en terme d'action publique permet de s'intéresser aux différents acteurs participant au processus de construction de l'action publique afin de saisir le contexte de leurs actions, les collaborations, les interactions et les milieux dans lesquels ils évoluent. La formulation d'une politique publique met en effet en scène différents types de savoirs, de compétences, d'actions et suppose des formes de connexions entre elles. L'intérêt heuristique pour appréhender la construction d'une politique publique et les logiques de changement est de repérer l'ensemble des espaces de négociations et d'identifier les transactions qui assurent des formes d'accords entre des catégories d'acteurs disposant de ressources différentes. Pour repérer ces acteurs hétérogènes, il faut d'abord repérer les espaces dans lesquels ils interagissent. Pour systématiser cette notion d'espace, la notion de forum identifie un canal d'influence sur l'action publique « *en décrivant comment les idées circulent, en étant reformulées, entre différents espaces sociaux, caractérisés par des règles qui leur sont propres et par des enjeux spécifiques* »[770]. Bruno Jobert a été le premier à conceptualiser cette notion dans ses travaux sur l'émergence du « *tournant néolibéral* » où il s'interroge sur

[770] DUPUY, Claire et HALPERN, Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 4, p. 708.

l'articulation entre le changement des cadres cognitifs et le jeu des acteurs[771]. Ce concept a été repris dans les travaux d'Eve Fouilleux sur la politique agricole commune. Elle propose de comprendre les forums comme des « *scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie. Chaque forum est producteur de représentations, d'idées sur la politique, qui peuvent être interprétées par référence à l'identité, aux intérêts des acteurs qui l'habitent et aux rapports de force qui les opposent, ainsi que, plus fondamentalement, au type de règles du jeu qui le régissent (institutions formelles et informelles)* »[772].

Les forums sont différenciés en fonction des types d'acteurs qui les occupent : politiques, experts, bailleurs et universitaires. Les acteurs composant chaque forum ne sont pas nécessairement animés par une vision commune de l'objet d'étude et du problème à résoudre. Ils sont plutôt rassemblés au sein de chaque forum par des règles du jeu spécifiques et des logiques propres[773]. Ce sont des espaces sociaux instables et compétitifs, marqués par des rapports de force et des interactions dynamiques entre les différents acteurs qui y évoluent[774]. Chacun essaie d'imposer ses intérêts pour renforcer ou garder sa position au sein de son espace[775]. Les forums se différencient en fonction des types d'acteurs qui s'y positionnent mais également à travers les niveaux sur lesquels ils évoluent (local, national, régional et international). Les forums sont des arènes qui privatisent le

---

[771] FOUILLEUX, Eve, « Entre production et … », *art. cit.* ; FOUILLEUX, Eve, « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC » in FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 255-279 ; FOUILLEUX, Eve, *La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; FOUILLEUX, Eve et JOBERT, Bruno, « Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process. Have Developing Countries a Chance to Compete ? A Tentative Introduction », ECPR, Workshop n° 27, Nicosie (Chypre), 25-30 avril 2006 ; JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral ...*, *op. cit.* et JOBERT, Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n° 2, p. 219-234.
[772] FOUILLEUX, Eve, « Entre production et … », *art. cit.*, p. 278-279.
[773] JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral …*, *op. cit.*, p. 15.
[774] *Ibid.*, p. 13.
[775] FOUILLEUX, Eve, « Entre production et … », *art. cit.*, p. 280-281.

débat public et les enjeux du processus de construction de cadres cognitifs. Les problèmes publics y sont débattus, voire traités, dans l'entre soi d'un réseau inaccessible et opaque pour qui n'en fait pas partie[776], puisqu'il en exclue les outsiders et les challengers pouvant partager une expertise différente. Ces espaces sont circonscrits aux initiés, seuls capables de décrypter les codages sociaux et techniques, de respecter les règles qui structurent et disciplinent les acteurs. Enfin, les forums ne sont pas des espaces équivalents les uns aux autres dans le processus de fabrique de l'action publique. Ce sont les ressources des acteurs qui composent ces espaces sociaux qui déterminent et configurent les rapports de force entre les différents espaces sociaux[777]. En somme, l'objectif du concept de forum est « *de rendre intelligible l'hétérogénéité des idées existantes autour d'une politique publique et la pluralité des systèmes de représentation et d'action dans lesquels ces idées s'inscrivent* »[778].

L'intérêt de cette notion est de souligner la pluralité des idées et des systèmes de représentation et d'action en permettant d'identifier la diversité des acteurs et des espaces sur laquelle se construit l'action publique. L'approche en terme de forum permet de comprendre la dialectique entre le jeu des acteurs et les matrices cognitives structurant l'action publique en esquissant une forme de cartographie des acteurs qui interviennent dans le processus de construction de l'action publique. Ces espaces sociaux disposent chacun de normes, objectifs, logiques et règles propres qui structurent tout un ensemble de cadres cognitifs et normatifs pouvant contraindre partiellement la conduite et les positions des acteurs. La notion de forum est un outil analytique malléable et élastique aux politiques publiques, puisqu'il permet de rendre compte de la spécificité de chaque configuration d'action publique. Comme le relève Laurie Boussaguet, la notion de forum permet d'expliquer les échanges et décalages entre forums et

[776] MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action …*, *op. cit.*, p. 80-81.
[777] Ces différentes caractéristiques sont très bien développées et appliquées dans DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.*, p. 35 et suivantes.
[778] FOUILLEUX, Eve, « Propositions pour une … », *op. cit.*, p. 279.

surtout les contradictions de l'action publique[779]. Ces différents forums produisent un package de recommandations et de solutions à apporter au problème identifié. Cette approche permet de se concentrer sur l'analyse du processus de production et de sélection des différentes alternatives de politiques publiques, construites parmi un stock d'idées façonnées par les interactions entre les différents forums. Surtout, ce processus débouche finalement sur l'institutionnalisation de certaines d'entre elles sous la forme d'instruments de politique publique (partie 2, chapitre 4)[780]. Il faut donc se concentrer sur ce processus de sélection pour comprendre pourquoi certaines idées sont retenues, d'autres modifiées ou tout simplement écartées.

S'intéressant au tournant néo-libéral en Europe, Bruno Jobert distingue trois types de forums : forum scientifique, de la communication politique, et des communautés de politiques publiques[781]. Nous reprenons plutôt la typologie proposée par Eve Fouilleux distinguant deux grandes catégories de forums : i) les forums de la rhétorique politique qui assurent une activité de production des idées et qui sont composés d'acteurs relativement homogènes puisque ce « *sont des lieux de débats plus ou moins spécialisés au sein desquels s'affrontent plusieurs groupes d'acteurs développant des stratégies pour faire prévaloir leur vision du monde* » ; ii) et les forums des communautés de politiques publiques qui sont le lieu de l'« *institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instrument de politique publique* »[782]. Ces espaces correspondent à l'opérationnalité de ces instruments de politiques publiques, qui sont renégociés par les configurations nationales et locales, les jeux de pouvoir, les structures

[779] BOUSSAGUET, Laurie, « Forums » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 283-289.
[780] FOUILLEUX, Eve, « Propositions pour une … », *op. cit.*, p. 278.
[781] JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral …*, *op. cit.*, p. 12-15. Le forum scientifique est un espace de spécialistes rythmé par l'excellence académique puisque c'est l'impératif de rigueur scientifique du raisonnement qui oriente les règles de l'argumentation. Il est constitué de chercheurs spécialistes d'un domaine scientifique et est structuré par des critères d'évaluation par les pairs comme la publication dans des revues prestigieuses ou une position académique dans une université réputée. Le forum de la communication politique a pour objectif de sélectionner les problèmes publics qui animeront et domineront le débat. Le forum des professionnels est plutôt composé par les acteurs de la société civile.
[782] FOUILLEUX, Eve, « Entre production et … », *art. cit.*, p. 279.

institutionnelles et les logiques bureaucratiques. Pour reformuler, ces forums sont les espaces où se fabriquent les recettes à partir desquelles vont être mis en place les programmes concrets de l'action publique, c'est-à-dire où se structurent « *l'enjeu de la négociation* [*qui*] *réside dans la construction d'un compromis social entre les principales parties prenantes, permettant de délimiter le champ des alternatives acceptables, de pérenniser et de poursuivre l'échange politique instauré. C'est ici que se construisent les normes des échanges politiques qui forment la trame de l'action publique* »[783]. L'objectif de ce forum est la construction d'un compromis et la perpétuation d'un échange politique[784]. La fréquence de ces interactions étant vecteur de routines et d'apprentissages (« *lessons drawing* »)[785].

Tout l'enjeu théorique réside dans le passage entre ces deux grandes catégories de forums, c'est-à-dire entre les scènes qui produisent les idées relatives au problème soulevé et les espaces sociaux qui reprennent et institutionnalisent ces idées en construisant de l'action publique. Les jeux de pouvoir et d'influence se situent donc dans l'articulation entre ces deux forums puisque c'est lors de ces transferts que vont se cristalliser les renégociations et se structurer les jeux de pouvoir pour adapter contextuellement, au sein des universités récipiendaires, les idées et prescriptions internationalisées.

Dans ce chapitre, on souhaite démontrer que l'interaction entre les forums de la rhétorique politique et les forums des communautés de politiques publiques est facilitée par certains acteurs multipositionnés. Les frontières entre les forums sont en effet fluides, dynamiques et liées puisque certains acteurs appartiennent en même temps à plusieurs forums, assurant la circulation des idées comme des ressources. Ces acteurs multipositionnés cumulent des capitaux (d'expertise, de

[783] BOUSSAGUET, Laurie, « Forums … », *op. cit.*, p. 286.
[784] JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral …*, *op. cit.*, p. 14-15.
[785] ROSE, Richard, « What is Lesson-Drawing ? », *Journal of Public Policy*, 1991, vol. 11, n° 1, p. 3-30.

légitimité, relationnelles et de pouvoir matériel[786]) issues de leurs différents forums d'appartenance. Un expert est-africain peut, par exemple, se positionner à la fois dans un espace structuré autour des organisations internationales et avoir, en même temps, un ancrage plus local autour des intérêts de son université de rattachement, quant il s'agit par exemple d'un haut responsable administratif.

3.1.2. Les acteurs-passerelles, fluidification des forums

Le transfert des idées et des outils de l'action publique repose donc principalement sur une socialisation des acteurs dans les différents forums. La plupart, qui sont au cœur de la conception de l'action publique dans le secteur de l'enseignement supérieur, font partie d'un étroit réseau d'interconnaissances. L'accent sur les trajectoires individuelles de ces acteurs multipositionnés permet de souligner l'aspect informel des relations existant entre ces acteurs puisque, comme l'affirment Olivier Nay et Andy Smith, « *les liens transversaux dans l'espace public sont loin d'être toujours le résultat de procédures publiques encadrées par le droit et mises en œuvre par des agents professionnels. Ils se constituent le plus souvent de façon informelle dans la succession des rencontres organisées entre représentants chargés d'agir pour le compte d'institutions formelles* »[787].

Les transferts de solutions d'action publique ont donc des agents opérateurs qui ont été qualifiés dans la littérature scientifique de multiples manières : « *courtiers* »[788], « *généralistes/courtiers* »[789], « *généralistes de l'interface* »[790],

---

[786] HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison … », *art. cit.*, p. 126.
[787] NAY, Olivier et SMITH, Andy, « Les intermédiaires en … », *op. cit.*, p. 18.
[788] OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995 ; 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 et 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.
[789] NAY, Olivier et SMITH, Andy, « Les intermédiaires en … », *op. cit.*
[790] GAUDIN, Jean-Pierre, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique » in NAY, Olivier et SMITH, Andy (dir.), *Le gouvernement du …*, *op. cit.*, p. 227-237.

« *policy entrepreneurs* »[791], « *idea brokers* »[792], « *transfer brokers* »[793], « *policy brokers* »[794], « *marginal-sécant* »[795], « *agents doubles* »[796], « *passeurs* »[797], « *acteurs hybrides* »[798] ou encore « *acteurs nationaux intermédiaires-importateurs* »[799]. Comme le souligne Pierre Muller, ces acteurs facilitent les processus de transnationalisation en se situant « *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* »[800].

Les acteurs qui contribuent le plus à construire l'hégémonie, au sein d'un espace social, d'une nouvelle idée, d'un nouveau cadre cognitif, de nouvelles pratiques sont, comme l'affirme Nicolas Guilhot, « *ceux qui sont capables de jouer sur différents niveaux, d'occuper des positions pivot à la jonction de l'académique, des institutions nationales et internationales, des mouvements activistes, et de mobiliser les ressources diversifiées de tous ces champs – savoirs, affiliations, réseaux, ressources financières, etc. Ils ont été capables d'apparaître à la fois réformistes et réalistes, de concilier des agendas différents et pour cela d'établir des positions fortes* »[801]. Cette remarque s'inscrit dans la lignée des études sur la multipositionnalité des acteurs qui traduit leur mobilité d'un forum à un autre mais également leur multi-appartenance à plusieurs forums en même temps. Ces acteurs multi-niveaux se retrouvent dans les différentes phases de l'action

---

[791] KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and …*, *op. cit.*
[792] SMITH, James A., *The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, The Free Press, 1993.
[793] 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.
[794] SABATIER, Paul, « The Advocacy Coalition … », *art. cit.*, p. 98-130.
[795] Ce concept a été proposé par Haroun Jamous dans JAMOUS, Haroun, *Contribution à une sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Copédith, 1968, p. 344-370 et a été repris par CROZIER, Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992 (1977).
[796] GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.
[797] RIOUFREYT, 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.
[798] 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.
[799] LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat en …, *op. cit.*
[800] MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie … », *art. cit.*, p. 183.
[801] GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers …*, *op. cit.*, p. 11.

publique par les ressources qu'ils cooptent grâce à leurs positions sociales. Ils assurent un rôle constant de fluidification des forums et de confrontation des systèmes de sens[802]. Ces acteurs multi-niveaux 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 acteurs sont le point de rencontre entre le monde des organisations internationales, des bailleurs, des experts et celui des universités. Ces acteurs participent aux transferts des politiques publiques puisqu'ils occupent une place centrale dans la diffusion des idées et de solutions d'action publique, mais ils contribuent également au processus de leurs réceptions. En utilisant la typologie proposée par Harold Wolman et Ed Page[803], reprise par Thierry Delpeuch[804], ces acteurs sont à la fois des opérateurs et des facilitateurs. En effet, ces opérateurs prennent une part active à la diffusion d'idées et de solutions d'action publique puisqu'ils interagissent et négocient avec l'ensemble des acteurs pour adopter des catégorisations communes et des instruments consensuels. Mais ils sont également des facilitateurs, dans la mesure où ils contribuent au succès du transfert en créant des conditions favorables à la réception.

La fluidité de la circulation des solutions de politique publique sur l'enseignement supérieur est donc mise en relief par ce qu'on conceptualise comme des « acteurs-passerelles ». Ils individualisent ce lien invisible entre les espaces nationaux, régionaux et internationaux, entre différents secteurs et entre différents systèmes normatifs et sociaux, c'est-à-dire entre les forums de la rhétorique politique et les forums des communautés de politiques publiques. Ces acteurs se caractérisent par leur multipositionnalité à l'interface d'univers sociaux

[802] SMITH, Andy, « Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique » in LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de …*, *op. cit.*, p. 109-120.
[803] WOLMAN, Harold et PAGE, Ed, « Policy Transfer Among Local Governments : an Information-Theory Approach », *Governance*, 2002, vol. 15, n° 4, p. 477-501.
[804] DELPEUCH, Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques, un état de l'art », *Questions de recherche*, 2008, CERI Science Po, n° 27.

différents. Le terme d'acteur-passerelle insiste, d'une part, sur la dimension spatiale ambivalente et hybride de l'acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action et de sens, étant en relation les uns avec les autres. Il peut jouer ce rôle d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes et parfois même contradictoires[805]. Par exemple, il est intéressant de noter que de nombreux travaux des organisations internationales sont produits par des universitaires africains, alors que ces mêmes acteurs peuvent adopter, localement, une posture critique radicale du rôle joué par ces OI dans la mise en place de réformes controversées. Ce double discours peut s'expliquer par une logique de construction de leurs carrières universitaires ou par l'opportunité de capter des marchés institutionnels, que ce soit dans l'obtention de postes nationaux, internationaux ou dans le montage d'entreprises éducatives privatisées.

Cette notion d'« acteur-passerelle » souligne également l'imbrication nationale et internationale de l'apprentissage[806] qui stimule la circulation des modèles, puisque ces acteurs en sont les principaux opérateurs et récepteurs sur le marché de l'import-export des savoirs et de l'expertise[807]. La convergence des parcours professionnels, les phénomènes de transhumances professionnelles, la participation à des conférences internationales, des workshops et des programmes de recherche sont autant d'espaces de socialisation et de formation entre pairs, de mises en réseaux des professionnels contribuant à la construction d'un agenda international et à la circulation de ces « bonnes pratiques ». Il convient donc de s'intéresser aux trajectoires professionnelles pour mieux appréhender les ressources de ces acteurs-passerelles.

---

[805] CROZIER, Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système …*, *op. cit.*, p. 86 et suivantes.

[806] Sur cette dimension de l'apprentissage dans les processus d'action publique, se référer aux derniers travaux de DUNLOP, Claire A. et RADELLI, Claudio M., « Systematising Policy Learning : From Monolith to Dimensions », *Political Studies*, 2013, vol. 61, n° 3, p. 599-619.

[807] DEZALAY, Yves et GARTH, Bryant G., *La mondialisation des …*, *op. cit.*, p. 35.

Or, on postule qu'il existe un nombre limité de ces acteurs hautement qualifiés sur ces questions d'enseignement supérieur qui servent d'interface entre les différents forums. Pour mieux les appréhender, on opte pour une approche biographique de ces élites afin de mettre l'accent sur les carrières de ces acteurs formant des groupes relativement homogènes en terme de vision du monde[808]. Cette sociologie des élites permet d'appréhender les prédispositions de ces acteurs-passerelles à circuler entre les forums par leur maîtrise et détention de capitaux de l'international mais également du poids de leur ancrage national et local, conditionnant leur capacité à promouvoir des changements politiques[809]. Même s'il ne faut pas oublier que, s'il existe une grammaire commune de l'action publique, les jeux de pouvoir, les intérêts et donc les processus de négociation, sont, eux, différenciés.

3.1.3. Approche cognitive et réseaux d'action publique : construire la fabrique de l'expertise sur l'enseignement supérieur

On peut établir un lien étroit entre la sociologie de ces acteurs et l'analyse cognitive des politiques publiques[810]. En effet, les acteurs mobilisent des perceptions, des valeurs et des intérêts dans les déterminants de leurs actions. L'analyse cognitive des politiques publiques offre des outils pour penser cette complémentarité entre les idées et les actions des acteurs, puisqu'elle insiste sur le poids des représentations et des croyances dans l'élaboration des politiques publiques. Cette approche cherche à répondre à un double objectif : intégrer la dimension globale pour comprendre les logiques de changement dans les politiques publiques tout en considérant le rôle des acteurs dans le processus de

[808] GENIEYS, William, *Sociologie politique …*, *op. cit.* ; GENIEYS, William et SMYRL, Marc, *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan, 2008 et 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.

[809] 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. 387.

[810] Sur les débats en France, voir le numéro spécial « Les approches cognitives des politiques publiques » de la *Revue française de science politique* (2000, vol. 50, n° 2). Pour une perspective américaine, voir dans ce

construction des cadres d'interprétation et de leurs mises en œuvre[811]. Selon Pierre Muller, « *le point commun* [*des études en terme d'analyse cognitive*] *est de considérer que, pour comprendre comment les différents acteurs impliqués dans la formulation et la mise en œuvre des politiques confrontent leurs intérêts spécifiques, il faut resituer ces jeux d'acteurs dans un processus plus vaste (et plus complexe) par lequel ils vont participer à la construction de cadres cognitifs et normatifs constituant un niveau pertinent pour comprendre l'action publique* »[812].

Cette approche des politiques publiques considère que les idées n'existent pas sans les intérêts et que ces intérêts n'existent que quand ils s'expriment à travers des matrices cognitives et normatives. Pour le dire autrement, ce sont ces cadres qui façonnent les représentations que se font les acteurs de leurs propres intérêts[813]. Les cadres cognitifs et normatifs ont deux fonctions principales : ils produisent chez les acteurs des mécanismes d'identité spécifique et sont, corollairement, des instruments d'allocation de pouvoir. Plutôt que d'envisager les politiques publiques comme le résultat d'une agrégation d'intérêts concurrents entre acteurs publics et privés, l'approche cognitive permet d'envisager l'action publique comme étant productrice de médiation sociale[814]. Parvenir à la domination de certaines idées au sein d'un forum confère aux acteurs pouvoir, influence et légitimité. S'ils arrivent à imposer leurs idées, les acteurs seront alors considérés comme plus légitimes et verront leurs ressources s'accroître. Au sein de chaque forum, l'enjeu du pouvoir, la quête de l'autorité légitime consiste en l'imposition d'idées et de représentations comme

---

même numéro, SABATIER, Paul A. et SCHLAGER, Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 209-234.

[811] MULLER, Pierre, « L'analyse cognitive des … », *art. cit.*, p. 199 et 203-206.

[812] *Ibid.*, p. 170.

[813] *Ibid.*, p. 193-198.

[814] SUREL, Yves, « Approches cognitives » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 91. Par exemple, les travaux de Pierre Muller sur les politiques agricoles démontrent comment l'émergence d'un nouveau référentiel dans les années 1950-1960, partagé par les hauts fonctionnaires et les acteurs privés, a bouleversé les pratiques et les représentations dans ce secteur. MULLER, Pierre, « Comment les idées deviennent-elles politiques ? La naissance d'une nouvelle idéologie paysanne en France, 1945-1965 », *Revue française de science politique*, 1982, vol. 32, n° 1, p. 90-108.

dominantes au niveau du forum. C'est d'ailleurs l'une des caractéristiques essentielles pour comprendre les enjeux du processus de (re)problématisation : en reformulant un enjeu, les acteurs peuvent se repositionner au sein de leur forum pour accroître leur pouvoir et leur légitimité dans le processus d'action publique[815].

L'analyse cognitive des politiques publiques invite ainsi à appréhender des formes de réseaux, c'est-à-dire des dynamiques interactionnelles où s'échangent et se négocient certains cadres et instruments. Selon Rod A. W. Rhodes et David Marsh, on observe des formes de « *groupement ou* [*de*] *complexe d'organisations, liées les unes aux autres par des dépendances en termes de ressources, et qui se distingue des autres groupements et complexes par des différences dans la structure de cette dépendance* »[816]. Ces réseaux sont le résultat de la coopération entre des acteurs « *qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts* »[817]. Cette notion de réseaux permet d'appréhender ce qui construit du lien entre ces acteurs présents à des échelles et à des moments différenciés de l'action publique, afin de comprendre comment on observe des processus de construction d'une grammaire commune de l'action.

On peut faire un lien évident avec les recherches sur les réseaux de politiques publiques (ou « *policy networks* »[818]) qui questionnent les relations entre les différents acteurs intervenant dans le processus de « policy making ». Ces

[815] DEMANGE, Elise, « La controverse … », *op. cit.*, p. 38.
[816] RHODES, Rod A. W. et MARSH, David, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne » in LE GALES Patrick et THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de …*, *op. cit.*, p. 43.
[817] LE GALES Patrick, « Introduction. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée » in LE GALES Patrick et THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de …*, *op. cit.*, p. 14.
[818] Voir une synthèse des travaux dans MARSH, David et RHODES, Rod A. W., « New Direction in the Study of Policy Networks », *European Journal of Political Research*, 1990, vol. 21, n° 1, p. 181-205 ; MARSH, David et RHODES, Rod A. W. (éd.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992 ; RHODES, Rod A. W., « Policy Networks : a British Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, 1990, vol. 2, n° 3, p. 293-317 ; RHODES, Rod A. W. « Policy Network Analysis » in MORAN, Michael, REIN, Martin et GOODIN, Robert E. (éd.), *The Oxford Handbook …*, *op. cit.*, p. 426-434 et RHODES, Rod A. W. et MARSH, David, « Les réseaux d'action … », *op. cit.*

travaux, qui intègrent les approches institutionnelles, sectorielles et territoriales des politiques publiques[819], insistent sur les dynamiques exogènes, les interactions entre les acteurs publics et privés et mettent en évidence les différents modes de coopération et de négociation qui permettent à l'action publique de se réaliser[820]. Selon Pierre Lascoumes, l'utilisation de la notion de réseau « *permet de préciser l'analyse sur quatre points principaux : la mise en relation d'univers hétérogènes, les activités de relation et d'échange, la mobilité des alliances et des oppositions, enfin le rôle des intermédiaires dans ces dynamiques. Ce type d'approche s'attache à l'analyse des modalités de coordination, d'agrégation et de circulation, d'intermédiaires appartenant à des milieux hétérogènes dont les interactions participent à la conceptualisation et à la mise en cohérence d'actions et de significations communes* »[821]. Ces réseaux d'action publique agrègent des intérêts qui fonctionnent autour de principes classiques : l'informalité des modalités d'articulation et de fonctionnement, la participation d'acteurs publics et privés, l'échange de ressources, de représentations, d'idées et de savoirs entre les partenaires participants et, surtout, la configuration de rapports de force et de pouvoir variables[822].

---

[819] LE GALES Patrick, « Introduction. Les réseaux … », *op. cit.*, p. 14.

[820] THATCHER, Mark, « Réseau (Policy Network) » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 569-576.

[821] LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable … », *art. cit.*, p. 330.

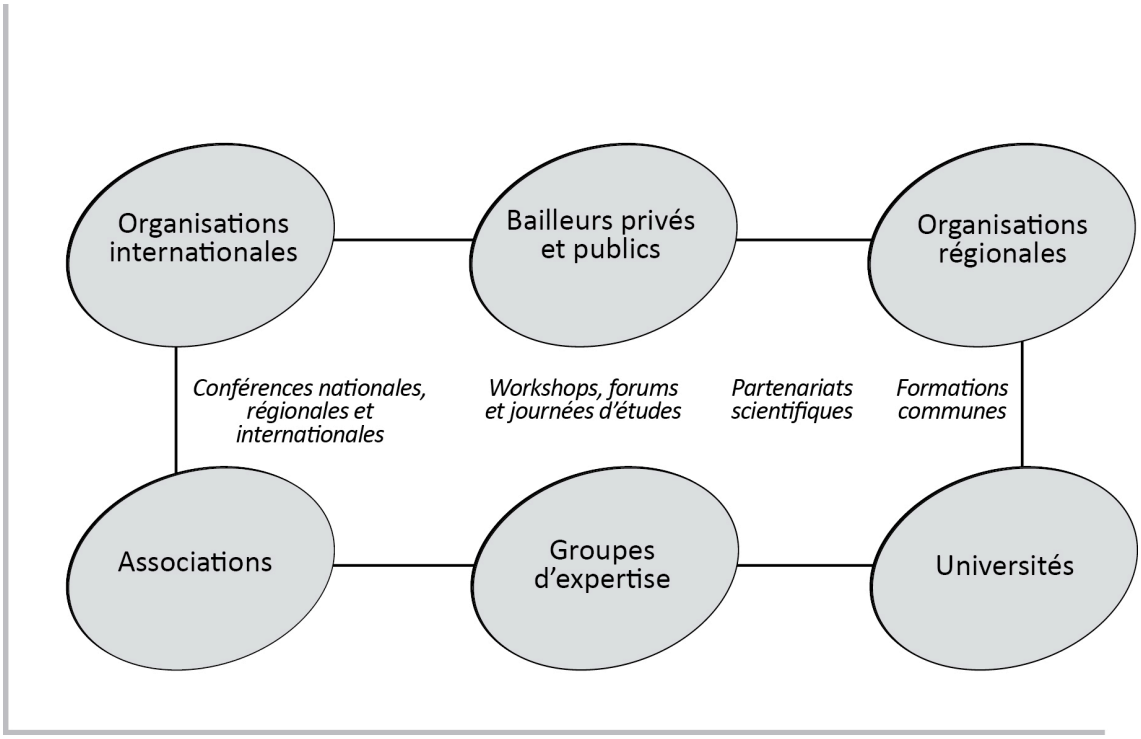
[822] MASSARDIER, Gilles, *Politiques et …*, *op. cit.*, p. 131-132. On distingue généralement trois grands types de réseaux qui se différencient par la densité et la nature des ressources échangées et leur niveau d'homogénéité et d'hétérogénéité : i) les réseaux de projets ou réseaux thématiques (« issue network », « policy networks »), ii) les « policy communities » et iii) les communautés épistémiques. Les réseaux de projets n'existent que par l'existence d'un problème spécifique et quand un ensemble d'acteurs, aux intérêts hétérogènes, partage l'enjeu de défense d'un intérêt particulier. Ces réseaux sont relativement ouverts et large. Les « policy communities » sont des configurations stables au sein desquelles des acteurs partagent un nombre important de ressources et contribuent à la production d'un « output » commun. Le coût d'entrée dans ces communautés est plus élevé que dans les réseaux de projets car les membres échangent davantage que de simples ressources ponctuelles. Ils partagent en plus des représentations et des idées communes des enjeux. Les communautés épistémiques se situent à la croisée des approches cognitives et des approches en terme de réseau. Cette notion a été développée par Peter Haas pour identifier la coordination de l'action publique dans des contextes de complexité du traitement des enjeux et problèmes politiques. En effet, pour faire face aux situations d'incertitude, les acteurs ont besoin de connaissances, que les communautés épistémiques sont en mesure de leur fournir. Les communautés épistémiques rassemblent des professionnels de disciplines et de formations hétéroclites mais qui partagent un ensemble de croyances, de normes et de principes communs guidant leurs positions dans le processus d'action publique. Ces configurations d'acteurs sont des constellations de croyances, de valeurs et de techniques partagées qui regroupent les spécialistes et experts d'un secteur spécifique. Ils parviennent, via l'association à d'autres acteurs, à imposer leurs idées et représentations en échange du savoir-faire dont ils disposent et de ressources de légitimation. Ces communautés épistémiques facilitent la

Aussi, on propose de lire la circulation et la diffusion de l'expertise sur les réformes universitaires en Afrique de l'Est à l'aide de ces outils analytiques (forums, acteurs multipositionnés, réseaux) qui nous servent à penser la configuration d'acteurs participant à la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur. On souhaite démontrer que la dimension cognitive des réformes universitaires se joue au sein d'un ensemble de lieux de socialisation (institutions, organismes, formations, workshops, programmes de recherche, etc.), où certains professionnels multipostionnés (acteurs-passerelles) facilitent les connexions et les dynamiques de partage et forment un réseau d'action publique. On a représenté schématiquement cette approche théorique pour appréhender les lieux (organisations internationales, bailleurs de fonds, institutions régionales, associations, groupes d'expertise et universités) où se jouent la circulation de l'expertise et les configurations facilitant cette circulation. Cette notion de configuration recouvre les acteurs multipositionnés, qu'ils soient individuels ou collectifs. Mais cette fluidité et cette mise en réseau peuvent également prendre la forme de programmes de recherche, d'accords institutionnels ou encore de campagnes de financement. L'enjeu dans ce chapitre est de reconstruire ce réseau d'action publique. Sur la base des développements qui vont suivre, nous reprendrons, à la fin du chapitre, la structure de ce schéma afin de le compléter avec les résultats empiriques introduits progressivement.

---

circulation et la diffusion de certains cadres analytiques et instruments de politique publique. HAAS, Peter M., « Do Regimes Matter ? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, 1989, vol. 43, n° 3, p. 307-403 et HAAS, Peter M., « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

Figure 3 : Le réseau de la fabrique et de la circulation de l'expertise sur l'enseignement suppérieur. Approche générale



3.2. Les forums intermédiaires comme espaces de diffusion et de co-construction de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est

> « *La multiplication des acteurs dans le secteur de l'enseignement supérieur est une réalité commune à l'ensemble des pays. Cependant, la forme que prennent leur approche et leur stratégie en Afrique subsaharienne est tout à fait particulière* »[823].

Dans le chapitre 1 (partie 1) nous avons travaillé essentiellement sur le rapport de force entre la Banque mondiale et l'UNESCO et l'évolution du référentiel dominant structurant le secteur de l'enseignement supérieur. On postule désormais que l'analyse des réformes universitaires en Afrique de l'Est se structure essentiellement autour de forums qualifiés d'« intermédiaires ». Ces

forums ont pour principale fonction de véhiculer la rhétorique politique construite par les organisations internationales, notamment la Banque mondiale. Aussi, servent-ils de relais pour, d'une part, promouvoir et diffuser cette expertise internationale et, d'autre part, la reconstruire pour l'adapter aux enjeux régionaux et nationaux des espaces universitaires est-africains. Ils n'ont pas la capacité de fabriquer une expertise indépendante de celle produite par les organismes internationaux mais participent pleinement à sa diffusion et à se reconstruction. Nous utilisons cette notion de forum afin de cartographier les espaces où se joue l'expertise de l'enseignement supérieur dans la région et d'y repérer les acteurs qui les composent afin de reconstituer l'ensemble du réseau.

Ces forums intermédiaires se manifestent, empiriquement, sous différentes formes : ce sont des colloques, des conférences, des workshops, des réunions, des formations et/ou des publications. Ces forums ne sont pas indépendants les uns des autres mais sont, au contraire, caractérisés par de fortes dynamiques relationnelles puisque des acteurs participent à plusieurs forums en même temps. L'objectif est donc de travailler sur ces espaces participant à la circulation et la co- et reconstruction de l'expertise et des recommandations internationales. Pour contribuer à la fin du chapitre à l'identification du réseau structurant ces processus, nous avons répertorié schématiquement, à partir des résultats enpiriques récoltés, quatre principaux forums intermédiaires établissant la transition entre les prescriptions des organisations internationales et les restructurations des universités : les bailleurs de fonds, le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est, les groupes d'expertises et les associations.

[823] MORIN, Sophie, « L'enseignement supérieur et … », *op. cit.*, p. 1.

3.2.1. Les bailleurs de fonds

> « The foundations gave money to the university to implement and to do the strategic plan. Once the strategic plan was ready, we engaged discussions with people who criticize it to improve the strategic plan. After we had the document, a number of donors show their interest to help the University of Dar es Salaam. That is why new donors have been introduced to implement the strategic plan and to help the University of Dar es Salaam. The first was NORAD [*Norwegian Agency for Development cooperation*]. They said : « we respect the priorities of the university and now we help the university to implement the strategic plan ». There was NORAD. But there were also SIDA [*Swedish International Development Agency*] and Dutch. They made the same. They would like to be associated to the global process. That is why we have several supports from different donors and agencies ».
>
> Daniel J. Mkude, Professeur au Département de kiswahili et ancien Doyen du Département d'arts et de sciences sociales à l'Université de Dar es Salaam[824].

Les fonds alloués par les bailleurs constituent une part importante des budgets des universités d'Afrique de l'Est, notamment dans le financement de la recherche scientifique. Afin d'esquisser les implications de cette économie politique des universités sur la fabrique et la circulation de l'expertise des réformes universitaires, on souhaite revenir, pour illustrer cette dépendance financière, sur le cas de l'Université de Dar es Salaam. Comme l'affirme Daniel J. Mkude, acteur au centre des transformations de l'UDSM à la fin des années 1990 (partie 2, chapitre 3), l'UDSM a mis en place un audit académique en 1998, composé de quatorze experts (six tanzaniens, deux norvégiens, un danois, un néerlandais et un américain)[825], pour discuter et proposer une transformation importante de la structure académique, débouchant sur le document cadre d'un « Plan stratégique ».

[824] Entretien réalisé le 16/03/2010, Dar es Salaam.
[825] NKUNYA, Mayunga H. H. et ISHUMI, Abel G. M., « Improvements in the … », *op. cit.*

Le cas de l'UDSM est, en la matière, le plus symptomatique puisque la Tanzanie est le pays de l'Afrique subsaharienne qui a perçu le plus grand flux d'aide internationale entre les années 1974 et 2010, à l'exception de l'année 1988 (partie 2, chapitre 3)[826]. Les bailleurs privés constituent la deuxième source de financement de l'UDSM avec le gouvernement tanzanien (voir également partie 2, chapitre 1)[827].

[826] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 53.

[827] Les principaux partenariats sont établis avec Sida/SAREC (« Swedish International Development Agency / Swedish Agency for Research Cooperation ») pour la recherche, NORAD (« Norwegian Agency for Development cooperation ») pour la construction, DANIDA (« Danish International Development Agency ») pour la recherche, la Banque mondiale pour la construction, British Council (Grande-Bretagne), le Commonwealth, MHO (« Joint financing programme for cooperation in higher education », Pays-Bas), NPT (« The Netherlands Programme for institutional strengthening of post-secondary education and Training capacity »), VLIR (« Flemish interuniversity council »), DAAD (« German academic exchange service »), GIZ (« German corporation for international cooperation ») pour l'ingénierie, NUFU (« Norwegian council for higher education programme for development research and education ») pour la construction, le gouvernement suisse, IDRC (« International Development Research centre of Canada ») pour la recherche, UNHCHS-Habitat (« United Nations Centre for Human Settlement »), MDP (« Municipal Development »), l'Organisation mondiale pour la santé et les fondations Rockefeller, Ford et MacArthur. Ces partenariats peuvent prendre différentes formes. Les bailleurs de fonds interviennent principalement dans la formation et la professionnalisation du personnel, notamment via les bourses de thèses. Certains assistants de maître de conférences obtiennent des bourses d'études pour réaliser un doctorat afin de postuler au statut de maître de conférences. Cette formation du personnel, par l'obtention du titre de docteur, est l'une des bases de données quantitatives qui établit les classements des universités et qui sont, par la suite, repris par les bailleurs de fonds et les différentes agences internationales afin de conditionner l'aide. Une part importante du budget octroyée par les bailleurs est également utilisée pour améliorer les infrastructures, à travers la rénovation, l'agrandissement et la construction de certains bâtiments. Par exemple, les agrandissements des bâtiments administratifs, informatiques et de l'amphithéâtre principal de l'UDSM ont été financés par l'agence de coopération danoise. Enfin, le troisième secteur d'intervention concerne la recherche scientifique (partie 1, chapitre 4). Informations pour l'UDSM récoltées avec les entretiens de M. Dangalasi, Professeur au Département de botanique (réalisés le 08/04/2010, Dar es Salaam) et de Godefroid Mudaheranwa, ancien étudiant de l'UDSM (réalisés les 18/03/2010, 26/03/2010 et plusieurs discussions informelles en février-avril 2010 et avril-mai 2013, Dar es Salaam) et dans MAPUNDA, Bertram

Tableau 10 : Budget (en US$) alloué par les bailleurs de fonds à l'Université de Dar es Salaam (1998-2004)[828]

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
NORAD	2 682 851	1 185 641	906 500	1 241 529	1 250 000	1 250 000	1 250 000
Sida/SAREC	3 785 714	3 989 571	4 685 714	4 450 400	4 166 000	2 831 189	6 010 000
MHO/NPT	1 241 472	2 148 438	2 148 438	2 363 281	3 286 964	2 823 863	-
VLIR	643 789	601 643	613 514	613 513	339 772	-	-
NUFU	475 844	500 138	931 804	836 711	755 344	423 257	701 699
Carnegie	-	-	1 964 410	1 288 848	1 237 742	1 856 751	1 207 022
Autres	1 011 942	1 010 800	360 228	-	-	-	-
TOTAL	9 841 612	9 436 231	11 610 608	10 794 282	11 035 822	9 185 060	9 168 721

B. B., « Infrastructure » in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 75.

[828] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 113 ; COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 32 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Facts and Figures*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2000, p. 91-93 et UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2005/2006 – 2009/2010. Vol. 1 : Main Document*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2005, p. 85.

Tableau 11 : Budget (en US$) alloué par les bailleurs de fonds à l'Université de Dar es Salaam (2007-2009)[829]

	2007	2008	2009
Carnegie	1 125 987	890 651	1 246 433
Rockefeller	42 240	-	283 803
Banque mondiale	-	4 477 878	19 535 182
Sida/SAREC	4 083 387	3 099 024	1 664 155
NORAD	-	2 674 501	2 416 163
NUFU	476 536	649 522	-
DANIDA	-	-	3 462 862
TOTAL	5 728 150	11 791 576	28 608 598

Si le financement est un ressort important du partenariat entre les universités est-africaines et les bailleurs de fonds, ces collaborations se fondent surtout sur un important réseau de soutien à l'expertise sur les réformes universitaires. L'exemple le plus saillant, relayé par la Banque mondiale[830], est le rôle joué dans la région par sept grandes fondations américaines (« Carnegie Corporation of New York », « Ford Foundation », « John D. and Catherine T. MacArthur Foundation »,

[829] MKUDE, Daniel J., « State of Higher … », *op. cit.*, p. 57. La hausse exponentielle du budget alloué par les bailleurs de fonds en 2009 s'explique par la construction de dix nouveaux bâtiments financés par la Banque mondiale (partie 2, chapitre 3).

[830] Voir par exemple le rapport de 2010 : « *since 2000, seven American foundations* […] *have made significant investments in African universities* […]. *The most significant focus of the partnership has been the development of universities' physical infrastructure and human and organizational capacity. Information technologies and connectivity to the Internet are at the core of these efforts* […]. *The purchasing consortium not only provided the universities with more bandwidth at cheaper prices, but also influenced broader market pricing, encouraged universities to acquire hardware, and contributed to an increase in the use of ICT* [technologies de l'information et de la communication] *in teaching, learning, and research* ». BANQUE MONDIALE, *Financing Higher …*, *op. cit.*, p. 105-106. Voir également, VINOKUR, Annie (coord.), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan, 2007 (chapitre 9).

« Rockefeller Foundation », « William and Flora Hewlett », « Andrew W. Mellon Foundation » et « Kresge Foundation »)[831]. Elles se sont en effet rassemblées en 2000 dans le cadre du Partenariat pour l'éducation supérieure en Afrique pour promouvoir le rôle de l'enseignement supérieur dans le développement économique et social[832] en associant et coordonnant leurs actions et investissements dans des projets collectifs de quarante-neuf universités de neuf pays africains[833]. Les responsables des fondations affirment ainsi : « *we* […] *came together out of a common belief in the future of African universities. Our interest in higher education proceeds from a simple faith that an independent scholarly community supported by strong universities goes hand-in-hand with a healthy, stable democracy. Universities are vitally important to Africa's development* »[834]. L'expertise de ces fondations participe pleinement à l'exercice de la fabrication, de la circulation et du processus de traduction de l'expertise sur l'enseignement supérieur. Elle reprend d'ailleurs l'un des arguments au centre du discours et des recommandations de la Banque mondiale à propos de la nécessité de démocratiser l'accès aux institutions académiques afin de rompre avec une vision élitiste de l'université.

Leurs modes d'intervention sur les campus est-africains s'effectuent schématiquement en deux temps[835]. Premièrement, elles opèrent des évaluations des réformes universitaires qui se matérialisent par la mise en place d'audits financiers et académiques. Ces études ont pour objectifs d'établir un bilan du fonctionnement des universités et d'y souligner les défaillances en terme de

---

[831] Voir le site Internet : http://www.foundation-partnership.org/index.php (consulté le 31/12/13).
[832] PARTNERSHIP FOR HIGHER EDUCATION IN AFRICA, *Report of Activities, 2008-2009*, New York, Partnership for Higher Education in Africa, 2009 ; LEWIS, Suzanne G., FRIEDMAN, Jonathan et SCHONEBOOM, John, *Accomplishments of the Partnership for Higher Education in Africa, 2000-2010. Report on a Decade of Collaborative Foundation Investment*, New York, Partnership for Higher Education in Africa, 2010 ; TETTEY, Wisdom J., *Challenges of Developing and Retaining the Next Generation of Academics : Deficits in Academic Staff Capacity at African Universities*, Alberta (Canada), Partnership for Higher Education in Africa, 2010 et PARKER, Susan, *Lessons From a Ten-Year Funder Collaborative. A Case Study of the Partnership for Higher Education in Africa*, New York, Partnership for Higher Education in Africa, 2010.
[833] MORIN, Sophie, « L'enseignement supérieur … », *op. cit.*, p. 10.
[834] MUSISI, Nakanyike B. et MUWANGA, Nansozi K., *Makerere University in …*, *op. cit.*, p. xv.
[835] MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales des … », *op. cit.*, p. 198-199.

management et de résultats comptables. En Afrique de l'Est, un important programme de recherche est mené à la fin des années 1990-début 2000, notamment sur les campus de Makerere, Nairobi et Dar es Salaam[836]. Les universités de la région ont été choisies par le PHEA parce que ces établissement se sont engagées dans une dynamique « *positive* » de changement et de réforme : « [*these*] *universities were initiating positive change, developing a workable planning process and demonstrating genuine commitment to national capacity building, in contexts of national reform* »[837]. Ces recherches de terrain, associant des méthodes et approches quantitatives (indicateurs, budget des universités, effectifs enseignants et étudiants) et qualitatives (entretiens avec le personnel administratif, académique, étudiants et responsables gouvernementaux) débouchent sur plusieurs publications, utilisées comme « guidelines » par les réformateurs. A partir de ces enquêtes coordonnées par des experts est-africains et internationaux, David Court a par exemple été le conseiller technique pour la mission sur l'Université de Makerere[838], l'objectif est de dégager des recommandations et des « meilleures solutions » pour engager de nouvelles dynamiques de transformations au sein des établissements et, plus largement, dans les systèmes universitaires nationaux : « *the study had the following broad objectives: (i) to document and understand the reforms that have taken place in the public universities over the last ten years or so; (ii) to assist the universities, where necessary, in the systematization of data storage and retrieval within the institutions; (iii) to persuade the universities to start studying themselves; (iv) to provide upcoming education researchers with an opportunity to conduct research under supervision; and (v) to increase public awareness of the changing role of universities* » [839]. Deuxièmement, l'objectif est de proposer et d'accompagner les

[836] MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas, WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private …*, *op. cit.* ; MUSISI, Nakanyike B. et MUWANGA, Nansozi K., *Makerere University in …*, *op. cit.* et COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*

[837] MUSISI, Nakanyike B. et MUWANGA, Nansozi K., *Makerere University in …*, *op. cit.*, p. xvi.

[838] *Ibid.*, p. xix.

[839] MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas, WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private …*, *op. cit.*, p. 15-16.

réformes par le versement de liquidités et d'aide à l'appui structurel. Les fondations américaines ont ainsi mis en place des procédures d'accompagnement à travers différentes campagnes de financement (construction de nouveaux bâtiments, programmes de bourses et de recherche, etc.). Par exemple, entre 2000 et 2010, 440 millions US$ ont été alloués aux universités africaines dont 43 millions US$ pour les universités ougandaises, 19 millions US$ pour les universités tanzaniennes et 7 millions US$ pour les universités kenyanes[840].

Dans le cadre de ces partenariats, des collaborations plus spécifiques se nouent entre certains établissements et bailleurs de fonds. Par exemple, entre l'Université de Nairobi et la Fondation Ford qui, depuis le début des années 1960 et la création du collège technique qui préfigure l'UoN, ont signé de nombreuses coopérations. Entre 1962 et 2011, vingt-cinq projets ont ainsi été financés pour un montant total de 3 487 966 US$. Si les premiers programmes soutenus par la fondation Ford sont essentiellement des projets sur le secteur agricole, on observe une évolution progressive vers le soutien de programmes pour promouvoir des recherches sur le genre, les élections et plus largement les sciences sociales, notamment en finançant l'Institut des études de développement[841].

Mais l'exemple le plus saillant de ces collaborations est probablement le partenariat entre la Fondation Rockefeller et l'Université de Makerere. La fondation a largement participé à la modélisation de l'Université de Makerere, comme un exemple à exporter et à reproduire dans la région et sur le continent, puisqu'elle a financé, en partenariat avec la Banque mondiale, les travaux de David Court ayant débouché sur la publication du rapport de 1999 (partie 1,

[840] LEWIS, Suzanne G., FRIEDMAN, Jonathan et SCHONEBOOM, John, *Accomplishments of the …*, *op. cit.*, p. 1.

[841] Voir l'annexe 7 sur les investissements de la Fondation Ford. Comme le montre le tableau, la Fondation Ford finance désormais davantage de programmes de recherche que ne participe à la formation des élites (bourses doctorales allouées pendant la période de la guerre froide). Plus largement, les grandes fondations philanthropiques américaines sont, actuellement, impliquées avant tout dans le développement des établissements périphériques que dans le financement des universités publiques historiques.

chapitre 1)[842]. Cet intérêt de la fondation pour l'université ougandaise trouve ses origines dans le long partenariat entre les deux institutions qui commence en 1961 quand la fondation américaine alloue au collège universitaire une subvention pour la recherche médicale[843]. Plus largement, de nombreux projets de collaboration sont signés pour soutenir prioritairement les départements d'agriculture, de médecine et de sciences sociales[844]. La fondation américaine est ainsi le partenaire extérieur principal de l'Université de Makerere. D'ailleurs, quand Gordon Conway devient le onzième Président de la Fondation Rockefeller en avril 1998, sa première visite officielle, en dehors du continent américain, s'effectue à l'Université de Makerere[845].

Photo 1 : Rencontre entre Gordon Conway, Y. K. Museveni et John P. M. Ssebuwufu (octobre 1998, Kampala)[846].



John P. M. Ssebuwufu explique d'ailleurs sa rencontre et sa relation avec Gordon Conway en ces termes : « *Gordon Conway and I became friends instantly* […]. *As a former Vice Chancellor, Dr Gordon Conway and I had a lot in common to share. After lamenting about our thankless job, we settled down to some serious*

[842] COURT, David, *Financing Higher Education …*, *op. cit.*
[843] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 557.
[844] Voir l'éventail des partenariats signés dans *Ibid.*, p. 558-562.
[845] Il réitère d'ailleurs deux nouvelles visites en novembre 2000 et mars 2004. *Ibid.*, p. 560.

business. We explored other ways in which the Foundation could enhance support to Makerere »[847]. Le partenariat le plus important signé entre la Fondation Rockefeller et l'Université de Makerere est le projet « I@mak.com »[848]. Ce programme est lié à la volonté du président Y. K. Museveni, dès 1995, de mettre en place un processus de décentralisation en Ouganda afin d'accorder plus de pouvoir à des gouvernements locaux élus[849]. Cette politique se concrétise par l'adoption d'une loi, en 1997, et enclenche un processus pour repenser l'ensemble de l'ingénierie gouvernementale, les districts devenant le centre de la nouvelle gouvernance (notamment pour les politiques publiques comme la santé, l'enseignement primaire, l'agriculture, la gestion des infrastructures, etc.).

Pour mettre en place cette politique de décentralisation, le gouvernement négocie un prêt avec la Banque mondiale. Surtout, l'Université de Makerere est mandatée par le gouvernement afin d'effectuer la formation du personnel impliqué par cette reconstruction territoriale du politique. L'Université de Makerere finance cette nouvelle prérogative grâce aux fonds alloués par la Fondation Rockefeller : « *even if members of staff were willing to participate in the implementation of the new form of governance, decentralized governance presented in the university with a real challenge* […]. *There was still an unanswered question. Where would the money to finance a mass-training programme come from ? Apparently, neither the Ministry of Local Government nor the LGDP* [Local Government Development Programme] *had the money to finance it. For the answer, we turned to our long trusted friend, the Rockefeller Foundation* »[850]. Les négociations avec la fondation, l'université, la Banque

---

[846] *Ibid.*, p. 557.
[847] *Ibid.*, p. 560.
[848] Voir également, MUSISI, Nakanyike B., « The Role of … », *op. cit.*, p. 192-205.
[849] Même si ce système est salué par les bailleurs de fonds, il encourage plutôt le patronage et le maintien du pouvoir du NRM. TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda …*, *op. cit.*, p. 25 et 111-118.
[850] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 564. De manière plus précise, le programme « I@mak.com » est le prolongement d'une commission « Innovation committee : the committe of fourteen » connue sous le nom de C14, créée par le Vice-Chancelier John P. M. Ssebuwufu et formée de sept représentants du gouvernement et de sept représentants de l'université (responsables administratifs des facultés, écoles, etc.). L'objectif du C14 est de proposer une réponse à ce besoin de formation du personnel administratif de l'Etat et de monter un dossier solide pour que le programme soit financé par la

mondiale et le gouvernement débouchent sur la mise en place du programme de formation « I@mak.com » et sur plusieurs tranches de financement allouées par la fondation américaine (1 million US$ en février 2001, épuisés dès avril, puis 5 millions US$ en 2002[851]). Fort de ce partenariat qui se consolide avec ce projet pendant son mandat, John P. M. Ssebuwufu, alors ancien Vice-Chancelier de l'Université de Makerere, obtient un financement de la fondation pour subventionner son ouvrage sur son expérience académique grâce au soutien de Joyce Moock, ancienne Vice-Présidente associée de la fondation et qui supervisait la mise en place du programme « I@mak.com » à Makerere[852].

Pour conclure, le rôle des bailleurs de fonds ne se limite pas au financement de programmes de recherche ou d'appui structurel pour engager un processus de réformes universitaires, comme le « Plan stratégique » à l'UDSM. Si ces facteurs sont cruciaux pour appréhender les rapports de force entre les acteurs, notamment internationaux et locaux, ces dynamiques relationnelles se manifestent tout autant par d'importants espaces communs de socialisation. Qu'ils se matérialisent par l'envoi de personnels techniques pour appuyer un financement ou par des échanges plus institutionnels, comme les rencontres entre John P. M. Ssebuwufu et Gordon Conway, la relation entre les représentants des bailleurs de fonds et des universités est-africaines participe fortement à la circulation des référentiels dominants structurant l'expertise sur les réformes universitaires. Mais cette configuration est d'autant plus intéressante que ces bailleurs sont également au centre du fonctionnement de l'organisme régional qui cadre l'enseignement supérieur, confirmant l'interdépendance et la circulation entre ces forums.

---

fondation américaine Rockefeller et la Banque mondiale. Voir ASIIMWE, Delius et MUSISI, Nakanyike B. (éd.), *Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 2007, p. 193-195.

[851] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 571. Et entretien réalisé avec Katherine D. Namuddu, ancienne Directrice associée à la Fondation Rockefeller et membre du comité du PHEA, réalisé le 17/05/2012, Kampala.

[852] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 6.

3.2.2. Le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est

> « Standardisation is making everything the same. And this is not possible. Because higher education is the prerogative of the sovereign State. And in this community [*Communauté d'Afrique de l'Est*], each of five countries are sovereign States. And they have their own agenda as far as the higher education is concerned. So each country has its own particularities. However, together, we have to harmonize. So the basics have to be the same ».
>
> Mayunga H. H. Nkunya, Secrétaire exécutif du Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est et Professeur de chimie à l'Université de Dar es Salaam[853].

Dans cette dynamique qui favorise la circulation de l'expertise de l'enseignement supérieur, le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est est une plate-forme centrale pour la région. Ce conseil interuniversitaire est une structure administrative de la Communauté d'Afrique de l'Est qui coordonne et pilote, avec les différentes commissions nationales de l'enseignement supérieur de chaque pays membre[854], les politiques universitaires au niveau est-africain. Il assure la coordination des réformes dans les différents campus depuis les origines de l'EAC, mais c'est réellement depuis les années 2000 que l'organisme a la volonté d'uniformiser l'espace régional[855].

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

---

[853] Entretien réalisé le 19/11/2012, Kampala.

[854] Pour nos cas d'étude, la TCU (« Tanzania Commission for Universities ») pour la Tanzanie, la CHE pour le Kenya, l'UNCHE pour l'Ouganda et la CNES (« Commission Nationale de l'Enseignement Supérieur ») pour le Burundi.

[855] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Information and Communication Technology Policy Plan (2009/10 – 2014/15)*, Kampala, IUCEA, 2009, p. 4 et 12.

indépendant de l'Université de Londres[856]. L'Université d'Afrique de l'Est, largement financée par la colonie britannique et par les bailleurs, notamment des grandes fondations américaines (Ford, Rockefeller et Carnegie[857]), est pensée localement comme une institution centrale pour construire, à travers une dynamique d'africanisation des programmes, du personnel et des méthodes d'enseignement[858], l'intégration politique de la région[859] : « *East African politicians, scholars, students and the general public perceived the federal University as a regional asset even before it was officially constituted. The University of East Africa Act of 1962 did not only set up the University but also reminded the people of East Africa that regional cooperation was extending its boundaries beyond the amalgamation of economic institutions ; it now included higher education as one of its organs* »[860].

Aussi, les intellectuels est-africains comme Bethwell Ogot, historien kenyan, expliquent que l'université doit permettre la promotion d'une conscience et

---

[856] MNGOMEZULU, Bhekithemba Richard, *A Political History of Higher Education in East Africa. The Rise and Fall of the University of East Africa, 1937-1970*, Houston, UMI, 2004, p. 114-181. La désintégration de l'Université d'Afrique de l'Est en trois institutions autonomes s'explique par plusieurs facteurs : l'enjeu autour du déséquilibre des fonds alloués entre chaque campus, une « division du travail » problématique [les campus ne respectent pas le principe de « non-duplication » des programmes et des enseignements. A l'origine chaque campus d'enseignement supérieur doit se spécialiser dans un champ disciplinaire. Pour autant les collèges de Nairobi et du Tanganyika mettent en place, par exemple, au milieu des années 1960 des programmes de médecine, spécialité initiale du collège de Makerere], la hausse de la population étudiante et les difficultés de concordance des calendriers académiques. Surtout, chaque campus est utilisé par l'élite nationale pour construire et promouvoir l'idéologie nationale et indépendantiste dominante : « *the UEA, a landmark legacy of British colonial rule in East Africa, did not last long because it was incompatible with the ideals of national sovereignty as the post-independence governments in Kenya, Uganda and Tanzania embarked on achieving their own individual social, political and economic priorities* » (Kithinji, 2012 : 211). *Ibid.*, p. 335-346 et 363-368 et KITHINJI, Michael Mwenda, « An Imperial Entreprise : the Making and Breaking of the University of East Africa, 1949-1969 », *Canadian Journal of African Studies*, 2012, vol. 46, n° 2, p. 202 et 211.

[857] KITHINJI, Michael Mwenda, « An Imperial Enterprise : the Making and Breaking of the University of East Africa, 1949-1969 », *Canadian Journal of African Studies*, 2012, vol. 46, n° 2, p. 205.

[858] MNGOMEZULU, Bhekithemba Richard, *A Political History …*, *op. cit.*, p. 254-334.

[859] Inversement, l'Université d'Afrique de l'Est est pensée par l'empire britannique comme un instrument de contrôle supplémentaire de la nouvelle élite africaine : « *Britain sought to forge new alliances with the educated Africans who were becoming increasingly restless and critical and critical of colonial rule* […]. *The establishment of universities in Africa was a step by the colonial governments to keep African colonies in the fold because they served as centres where the imperial powers cemented alliances with westernized African elites* ». KITHINJI, Michael Mwenda, « An Imperial Entreprise …, *art. cit.*, p. 196 et 201.

[860] MNGOMEZULU, Bhekithemba Richard, *A Political History …*, *op. cit.*, p. 254.

fédération politique est-africaine[861]. De même, une association étudiante régionale (« University students association of East Africa ») voit le jour en 1965[862] pour promouvoir un sentiment d'appartenance commun. Malgré son éclatement en trois campus autonomes, cette université permet de favoriser le partage de pratiques identiques et la construction de collaborations pérennes entre les responsables universitaires. C'est sur la base de cet héritage que l'IUCEA a poursuivi ce travail de réseau entre les universités régionales, l'élargissant progressivement à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, publics comme privés.

Aussi les principaux axes et objectifs de l'IUCEA sont de faciliter les contacts entre les universités d'Afrique de l'Est, de fournir une arène de discussion aux acteurs de l'enseignement supérieur, d'harmoniser les systèmes universitaires, les programmes et cursus, de mettre en place des standards académiques et de qualité comparables, d'améliorer les capacités et les infrastructures des universités et d'adopter progressivement une langue d'instruction commune à l'enseignement supérieur[863]. L'IUCEA est donc un espace qui favorise la circulation d'un savoir-faire technique en diffusant une certaine vision de l'université. L'IUCEA est créé en 1970, trois ans après la première version de la communauté est-africaine. Malgré l'effondrement communautaire en 1977 et les difficultés économiques et politiques, l'IUCEA est relancée en 1980 par les gouvernements kenyan, tanzanien et ougandais dans l'objectif de faciliter les contacts parmi les établissements d'Afrique de l'Est. L'IUCEA, plus ancienne organisation de coopération régionale, est ainsi pensée comme un forum qui fourni un espace de discussion pour les experts et les responsables universitaires

[861] OGOT, Bethwell, *The Challenges of History and Leadership in Africa : The Essays of Bethwell Ogot*, Trenton, Africa World Press, 2002, p. 600.
[862] KITHINJI, Michael Mwenda, « An Imperial Entreprise … », *art. cit.*, p. 208. Les associations étudiantes continuent encore aujourd'hui à participer à l'intégration régionale comme l'explique SIRENGO, Ethel et Kaboha, Barbara, « East African Students on Political Integration », *The Community. The Official Magazine of the EAC*, 2012, vol. 17, p. 22-23.
[863] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA et EAST AFRICAN COMMUNITY, *Study on the Harmonization of the East African Education Systems*, Arusha, IUCEA/EAC, 2009, p. 11-15.

afin de mettre en place et de maintenir des standards académiques comparables[864]. Cette mission principale se matérialise par l'organisation de conférences régionales[865], la mise en place d'outils pour favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants à travers la reconnaissance des diplômes et des cursus, le soutien à des projets et des programmes de recherche communs pour améliorer la collaboration scientifique entre les universités et la publication de nombreux documents pour faire état des activités de l'IUCEA[866].

Comme l'affirment les propos de Mayunga H. H. Nkunya, l'objectif de l'institution, essentiellement depuis la rédaction du plan stratégique sur la période 2005-2010[867] et l'acte législatif voté par l'assemblée est-africaine en 2008[868], est de mettre en place un processus progressif d'harmonisation de l'espace universitaire afin de promouvoir l'identité est-africaine, en facilitant, notamment, la mobilité des étudiants. Cette intégration régionale par l'harmonisation universitaire est ainsi régulièrement soutenue par les leaders politiques, notamment l'actuel président kenyan[869], largement véhiculée dans les documents de l'IUCEA[870] et

---

[864] GOLOLA, Moses, « The Inter-University Council for East-Africa » in BAHEMUKA, Judith M. et BROCKINGTON, Joseph L. (éd.), *East Africa in Transition. Images, Institutions and Identities*, Nairobi, University of Nairobi Press, 2004, p. 63.

[865] Par exemple, le workshop organisé par l'IUCEA sur le thème de l'harmonisation des systèmes et des programmes éducatifs en Afrique de l'Est du 1er au 3 mars 2010 à Kigali ; la conférence organisée par l'IUCEA sur le thème de l'harmonisation des systèmes universitaires régionaux du 24 au 25 octobre 2013 à Nairobi et la conférence organisée par l'IUCEA et l'EABC (« East African Business Council ») sur le thème « *Linking Universities to Industry for Building Knowledge-Based Economies and Regional Integration in East Africa* » du 22 au 26 octobre 2012 à Arusha.

[866] Voir par exemple THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *IUCEA Newsletter*, 2012, vol. 42 ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Rolling Strategic Plan 2011/12 – 2015/16*, Kampala, IUCEA, 2011 ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Annual Report 2010-2011*, Kampala, IUCEA, 2011 ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *A Road Map to Quality. Handbook for Quality Assurance in Higher Education. Volume 1 : Guidelines for Self Assessment at Program Level*, Kampala, IUCEA/DAAD/German Rector's Conference, 2010 ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *A Road Map to Quality. Handbook for Quality Assurance in Higher Education. Volume 2 : Guidelines for External Assessment at Program Level*, Kampala, IUCEA/DAAD/German Rector's Conference, 2010 ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Special Issue. Dedicated to 10 Years of Revitalization*, Kampala, IUCEA, 2010 ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *IUCEA Newsletter*, 2010, vol. 40 ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Five Year Rolling Strategic Plan 2006/07 to 2010/11*, Kampala, IUCEA, 2006 et NYAIGOTTI-CHACHA, Chacha, « Reforming Higher Education in Kenya. Challenges, Lessons and Opportunities », Working paper pour un workshop (State University of New York Workshop with the Parliamentary Committee on Education, Science and Technology), Kenya, 2004.

[867] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Five Year ...*, *op. cit.*

[868] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *IUCEA Newsletter*, 2010, p. 15.

[869] KIRUKU, Anne, « Kenyatta Urges Harmonised Education, Training Systems », *Daily News*, 26/10/2013 (consulté sur le site Internet le 26/10/2013).

reprise dans les articles de la presse régionale[871]. Ce processus d'harmonisation de l'espace universitaire régional est ainsi pensé comme une nouvelle étape pour la construction de l'EAC : « *for historical and other reasons, education policies and practices vary considerably from one country to another. One of the results of these conditions is the lack of mutual recognition of different forms of certification, and this limits African integration and the mobility of students and ideas across East Africa. Education will play an important role in the East African integration. Harmonisation of higher education programmes will make it possible for students from each of the five member states to undertake post-secondary and graduate study elsewhere in the EAC, strengthening ties between the Member States, building the pool of highly qualified personnel in the region, and promoting a sense of East African identity* »[872].

La communauté régionale est le fruit d'une longue histoire. Créée en 1967 et dissoute en 1977[873], elle se restructure progressivement à travers plusieurs étapes : la signature, le 30 novembre 1993, d'un accord sur l'établissement d'un secrétariat de la commission permanente (entre l'Ouganda, le Kenya et la Tanzanie), la mise en place d'une coopération élargie le 14 mars 1996, la signature le 30 novembre 1999 du traité pour l'établissement de l'EAC, son entrée en vigueur le 7 juillet 2000 et, enfin, son lancement officiel le 15 janvier 2001[874]. Ces accords, impliquant au départ le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, puis le

---

[870] Voir par exemple, THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA et EAST AFRICAN COMMUNITY, *Study on the …*, *op. cit.* et KAHERU, Stephen C., « Mutual Recognition of Qualifications Must Start with Quality », *The Community. The Official Magazine of the EAC*, 2012, vol. 17, p. 30-31.

[871] Se référer à KIMANI, Mwaura, « East African Students to Benefit from Harmonised Credit Transfer Scheme », *The East African*, 24/05/2014 (consulté sur le site Internet le 25/05/2014) et RAMANI, Ken, « Deal Makes it Easy to Study Across the Boder », *The Standard*, 21/03/2009 (consulté sur le site Internet le 16/12/2013).

[872] EAST AFRICAN COMMUNITY, « The East African Institute », Working paper, document interne EAC, 2012, p. 4.

[873] Elle sera successivement nommée « East Africa High Commission », « East African Common Services Organisation » et « East African Community ».

[874] PORHEL, Ronan, « L'intégration est-africaine. Infrastructures et développement : le cas de l'EAC », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2004, n° 23, p. 2. Voir un historique détaillé dans EAST AFRICAN COMMUNITY, *Treaty for the Establishment of the East African Community (as Amended on 14th December 2006 and 20th August 2007*), Arusha, EAC, 2007, p. 1-2 et sur le site Internet de l'institution http://www.eac.int/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=54 (consulté le 28/11/2014).

Burundi et le Rwanda[875], ont d'abord pour objectif de créer un environnement et une zone pour la libre circulation des marchandises et des biens afin de « *mettre en place un environnement favorable à la coopération régionale par une libéralisation interne. Celle-ci doit permettre aux acteurs privés de trouver des opportunités de développement des échanges régionaux* »[876]. Plus exactement, la communauté met en place une double stratégie : se doter progressivement d'infrastructures institutionnelles pour développer progressivement des politiques sectorielles régionales[877], notamment l'éducation : « *the East African Community Partner States have made an explicit decision to cooperate in various spheres of socio-economic and political development. Among these areas of cooperation is education* »[878].

Le processus de construction de l'EAC se veut similaire à celui de l'Union Européenne dans l'objectif de créer un espace de coopération économique, monétaire puis politique[879] : « *l'objectif global de ce processus est de parvenir à*

---

[875] Le Burundi et le Rwanda intègrent la Communauté d'Afrique de l'Est en 2007.

[876] LEON, Alain, « L'intégration Est-africaine. L'East African Community : vers une intégration régionale des espaces », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2004, n° 23, p. 12.

[877] EAST AFRICAN COMMUNITY, *Annual Report 2009-2010*, Arusha, East African Community, 2012, p. 12-53 et de manière plus large dans EAST AFRICAN COMMUNITY, *The Second EAC Development Strategy 2001-2005*, Arusha, East African Community, 2001 ; EAST AFRICAN COMMUNITY, *EAC Development Strategy 2006-2010*, Arusha, East African Community, 2006 ; EAST AFRICAN COMMUNITY, *4th Meeting of the Sectorial Council on Education, Culture, Sports, Science & Technology*, Arusha, East African Community, 2007 et EAST AFRICAN COMMUNITY, *EAC Development Strategy (2011/12-2015/16)*, Arusha, East African Community, 2011.

[878] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA et EAST AFRICAN COMMUNITY, *Study on the …*, *op. cit.*, p. 8.

[879] Sur les différents projets (union monétaire, passeport est-africain et fédération politique d'Afrique de l'Est), se référer aux articles : IWACU, « EAC : monnaie unique en 2024, le français désormais comme langue de travail, *Iwacu*, 2/12/2013 (consulté sur le site Internet le 3/12/2013) ; MBOGO, Steve, « EAC on Track in Harmonising Quality Standards », *The East African*, 23/11/2013 (consulté sur le site Internet le 24/11/2013) ; KIMANI, Mwaura, « East Africa Set for Historic Shift as States Adopt EU-Type Monetary Union Plan », *The East African*, 30/11/2013 (consulté sur le site Internet le 03/12/2013) ; THE EAST AFRICAN, « Presidents Agree to Fast Track EA Political Federation », *The East African*, 29/06/2013 (consulté sur le site Internet le 05/07/2013) et NGIRACHU, John, « Single Monetary Union Agreement to Be Signed this Week », *The East African*, 27/11/2013 (consulté sur le site Internet le 29/11/2013). Pourtant de nombreuses divisions existent au sein de la communauté entre notamment, d'une part, le Kenya, l'Ouganda et le Rwanda et, d'autre part, la Tanzanie et le Burundi. Voir les débats récents dans MBAZUMUTINA, Abbas, « Le Burundi doit jouer la carte de la neutralité », *Iwacu*, 13/11/2013 (consulté sur le site Internet le 15/11/2013) ; LIGAMI, Christabel, « EAC Faces Unity Test as Kigali Plays Host to Coalition of the Willing », *The East African*, 26/10/2013 (consulté sur le site Internet le 01/11/2013) ; KALINAKI, Daniel K., « EAC States Pull in Different Directions as Dar Is Isolated », *The East African*, 31/08/2013 (consulté sur le site Internet le 01/11/2013) ; LIGAMI, Christabel, « Is the Centre Still Holding in Arusha ? Fears of a Disjointed EAC Come to Light », *The East African*, 19/10/2013 (consulté sur le site Internet le

long terme à constituer une union douanière puis un marché commun, une union économique, une union économique et monétaire et finalement une union politique selon le schéma d'intégration régionale graduelle défini pour l'Union européenne »[880]. D'ailleurs, l'IUCEA est présentée dans certains documents et discours officiels[881] comme un avatar du processus de Bologne afin de mettre en place des standards équivalents entre les différents campus, promouvoir la mobilité des professeurs et des étudiants et construire un espace régional d'enseignement supérieur et de recherche : « *the Council is mandated to spearhead the harmonization of higher education amongst the member Universities with collaboration of National Regulatory Agencies dealing with Higher Education. Focus of this harmonization is the promotion of comparability of qualifications, setting standards of higher education through quality assurance and promotion of mobility of lecturers and students. The overall aim, as in the Bologna Process, is to establish an East African Higher Education and Research space that fosters mobility and employability of human resources* »[882].

Cette structure régionale engage de nombreuses discussions et réflexions quand on aborde cette thématique de la circulation des idées et des réformes. En utilisant une grille de lecture multi-niveaux afin d'articuler l'espace régional (IUCEA, EAC) et national (universités), peut-on parler de régionalisation[883] des

---

01/11/2013) ; KALINAKI, Daniel K., « Members Pull Apart : Is this the Beginning of the End of EAC », *The East African*, 02/11/2013 (consulté sur le site Internet le 04/11/2013) ; THE CITIZEN REPORTER, « Tanzania Officially Renounces Coalition of the Willing », *The East African*, 21/10/2013 (consulté sur le site Internet le 01/11/2013) ; NDEBESA, Mwambutsya, « What EAC Needs to Become a Community of Peoples, not a House Divided », *The East African*, 30/11/2013 (consulté sur le site Internet le 06/12/2013) ou encore l'intervention du président de la Tanzanie KIKWETE, Jakaya, « Dar Is in EAC to Stay Despite Isolation Strategy by Coalition of the Willing », *The East African*, 09/11/2013 (consulté sur le site Internet le 11/11/2013).

[880] LEON, Alain, « L'intégration Est-africaine … », *art. cit.*, p. 12.

[881] Le directeur de l'agence allemande de coopération DAAD à Nairobi, qui s'occupe de l'échange universitaire, a ouvertement comparé l'IUCEA au processus européen de Bologne pendant la conférence organisée par l'IUCEA et l'EABC du 22 au 26 octobre 2012 à Arusha.

[882] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *IUCEA Newsletter*, 2010, p. 15.

[883] Sur cette thématique de l'intégration régionale en Afrique se référer à BACH, Daniel (éd.), *Regionalisation in Africa : Integration and Disintegration*, Bloomington, Indiana University Press, 1999 ; BACH, Daniel, « Régionalismes, régionalisation et globalisation » in GAZIBO, Mamoudou et THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009, p. 343-361 ; GRANT, Andrew J et SODERBAUM, Fredrik (éd.), *The New Regionalism in Africa*, Aldershot, Ashgate, 2003 et

politiques publiques ? C'est-à-dire, si on reprend une lecture en terme d'européanisation[884], est-ce qu'on observe, dans le secteur des politiques d'enseignement supérieur, un ensemble de changements produits par l'intégration est-africaine ? Pour y répondre, on propose de s'intéresser au pouvoir d'influence lié aux capacités financières et juridiques de l'IUCEA. L'organisme possède plusieurs partenaires financiers (principalement le SIDA, le DAAD, l'Union Européenne, le « Department for International Development » britannique, les fondations Rockefeller et Ford). Mais la majorité du budget est allouée par la communauté est-africaine (Etats membres) et les contributions des universités publiques et privées. Par exemple, l'EAC a alloué 7,3% de son budget à l'IUCEA en 2012 (10,1 millions US$ sur les 138 millions US$ de l'EAC)[885]. Mais il semble y avoir des écarts importants entre les chiffres publics et les ressources réellement obtenues par l'organisation.

Ainsi dans un document interne de l'IUCEA, on apprend que le budget total de l'IUCEA est de 3 891 428 US$ en 2011 et 4 015 559 US$ en 2012, très loin des 10 millions annoncés dans les documents publiés[886]. On trouve d'ailleurs dans cette note interne un paragraphe soulignant le problème budgétaire récurrent de l'IUCEA puisque les Etats et les universités[887] membres ne versent pas leurs

---

SODERBAUM, Fredrik et TAYLOR, Ian (éd.), *Afro-Regions : The Dynamics of Cross-Border Micro-Regionalism in Africa*, Uppsala, Nordic Afrika Institut, 2008.

[884] Voir comme synthèse les travaux de CASEY, Bernard H. et GOLD, Michael, « Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union : What Can Countries Really Learn from One Another ? », *Journal of European Public Policy*, 2005, vol. 1, n° 12, p. 23-43 ; COWLES, Maria Green, CAPORASO, James et RISSE, Thomas (éd.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000 ; HASSENTEUFEL, Patrick et PALIER, Bruno, *Construction européenne et politiques sociales*, Paris, L'Harmattan, 2001 ; LEQUESNE, Christian et SUREL, Yves (dir.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; MULLER, Pierre, « L'européanisation des politiques publiques », *Politiques et management public*, 1997, vol. 15, n° 1, p. 3-9 et RADAELLI, Claudio, « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 2001, n° 5, p. 107-142.

[885] EAST AFRICAN COMMUNITY, « 138 Million EAC Budget for FY 2012/2013 », *The Community. The Official Magazine of the EAC*, 2012, vol. 17, p. 12-13. Voir également, sur le détail budgétaire de l'organisation, un panorama dans EAST AFRICAN COMMUNITY, *East African Community Facts and Figures – 2011*, Arusha, East African Community, 2011.

[886] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, « The IUCEA Notes to the Budget Proposals for Financial Years 2012/2013 », note interne à l'IUCEA, Kampala, 2012.

[887] Par exemple, chaque institution d'enseignement supérieur rattachée à l'IUCEA doit payer une cotisation d'adhésion qui s'élève entre 2 000 et 6 000 US$ (pondérée en fonction du nombre d'étudiants), sachant que l'IUCEA possède un réseau de plus de cent établissements membres. Voir

participations et contributions annuelles : « *the actual performance for 2011/2012 is very poor whereby to date IUCEA has received only USD 1 517 407 out of USD 3 821 430 expected from the partner states for recurrent and staff costs* »[888]. Benedict Mtasiwa, chargé de programmes et de projets à l'IUCEA, affirme même :

> « the IUCEA looks for funding from various sources as much as possible to provide support, capacity building, training… The IUCEA does not have the financial capacity to implement its missions. We have gap in funding our plan. One of the key activities of the IUCEA is to generate fund to offset the gap between our strategies and funds »[889].

Par comparaison au budget de l'IUCEA, celui de la seule Université de Nairobi en 2011 est de 124 743 697 US$[890]. Au-delà des dissensions au sein de l'institution qui reflète les conflits dans la Communauté d'Afrique de l'Est, notamment sur l'utilisation des langues swahili, anglaise et française, au-delà de la problématique du transfert des compétences inhérente à la régionalisation d'un système universitaire et politique, et au-delà de la difficulté d'engager une nouvelle dynamique après des décennies d'immobilisme, l'IUCEA ne possède pas les outils législatifs et les moyens financiers de ses prérogatives sur le papier. En se positionnant sur des sujets politiques sensibles, comme l'harmonisation régionale des frais universitaires payés par les étudiants[891], l'IUCEA a d'importantes ambitions pour orienter les prochaines réformes, qu'elles soient inscrites dans des politiques nationales ou des stratégies plus localisées. Pourtant, l'IUCEA ne

---

http://www.iucea.org/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=479 (consulté le 01/12/2014).

[888] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, « The IUCEA Notes … », *op. cit.*, p. 3.

[889] Entretien réalisé le 02/05/2012, Kampala. Propos confirmé par Katherine D. Namuddu, *op. cit.*

[890] BUDGETARY CONTROL SECTION, Université de Nairobi, 2012 et UNIVERSITY OF NAIROBI, *Annual Report and Accounts*, Nairobi, Université de Nairobi, chiffres recueillis dans les rapports de 2000 à 2011.

[891] THE STANDARD, « East Africa Pushes for Varsity Tuition Fees Harmonisation », *The Standard*, 31 août 2011, p. 30. Le Président de l'IUCEA, Silas Lwabakamba, a déclaré : *« on higher institutions of learning in the East African Community to charge citizens from member States the same tuitions fees as their local* ». Cette affirmation a été reprise par Mayunga H. H. Nkunya, Secrétaire exécutif de l'IUCEA : « *the IUCEA secretariat has observed that a lasting solution to this issue is for each partner State to establish national unit costs for university academic programmes* […]. *This would guide preparation of harmonised unit costs for the region, hence enabling universities to charge fees for students from other costs. IUCEA will soon carry out a study on unit costs being used in each partner State and the findings would be used to guide the*

dispose pas encore d'un cadre législatif contraignant afin d'orienter directement les réformes et mettre en place une harmonisation des structures universitaires. D'autant plus que les textes juridiques (« University bill » notamment) régissant les structures universitaires varient fortement d'un pays à l'autre (partie 2, chapitre 1). Surtout, l'organisme de l'EAC n'a pas les moyens budgétaires de ses ambitions et doit nouer de nombreux partenariats avec les bailleurs de fonds étrangers pour mener de nouveaux projets régionaux.

L'IUCEA apparaît comme une coquille vide où les universités publiques historiques, comme les établissements de l'ancienne université d'Afrique de l'Est, sont peu représentées. L'IUCEA est plutôt cooptée par les nouvelles universités, publiques comme privées, qui y trouvent un outil de visibilité. Les conférences que l'IUCEA organise, de manière plus ou moins annuelle, ne sont pas des espaces où se jouent l'harmonisation des structures universitaires. Ce sont plutôt des lieux de réflexion, de discussion et de socialisation qui permettent aux acteurs politiques et administratifs de se rencontrer pour échanger et établir de nouveaux réseaux, par exemple scientifiques. Ces espaces encadrent la diffusion des théories, approches et outils dominants qui façonnent l'université et, plus largement, l'enseignement supérieur.

---

way forward ». Voir également THE EAST AFRICAN, « Harmonisation of Tuition Fees in East African Universities Still Out of Reach », *The East African*, 13-19 avril 2013, p. 4-5.

Encadré 3 : Expérience de terrain. Le forum régional de l'IUCEA

Nous assistons, du 22 au 26 octobre 2012, à Arusha, au Nord de la Tanzanie, à un forum régional co-organisé entre l'IUCEA et l'EABC (« East African Business Council »), qui rassemble les associations représentatives des entreprises du secteur privé de la région, sur la thématique du lien entre les établissements d'enseignement supérieur et l'industrie dans la construction de l'économie du savoir et de l'intégration dans la communauté est-africaine (voir le compte-rendu officiel sur le site de l'IUCEA : http://iucea1.org/qawp/wp-content/uploads/2013/12/Higher-Education-Forum-Report-by-Mike-Kuria.pdf consulté le 01/12/2014).

L'objectif de cette conférence pour les organisateurs de l'IUCEA est de faire intervenir des participants (professeurs et responsables administratifs des universités est-africaines et étrangères, responsables de l'IUCEA et de l'EABC, représentants des bailleurs de fonds, des différentes commissions nationales de l'enseignement supérieur et des associations étudiantes des établissements d'Afrique de l'Est), afin d'emmagasiner *« de la connaissance »* et *« d'ouvrir les esprits »* (cf. entretien avec Pontien Ndabaneze, Adjoint du secrétaire exécutif, IUCEA), qui se matérialise, quelques mois plus tard, par la rédaction par une entreprise de consultance, d'un rapport final de synthèse. Plus largement, la conférence doit, au travers de cette problématique, faire communiquer l'entreprise et les établissements d'enseignement supérieur, notamment à travers la proposition de « *centres d'excellence* » de recherche en partenariat avec des entreprises. Pourtant, aucune entreprise n'est finalement directement représentée, si ce n'est au travers de l'institution de l'EABC.

En effet, plus que les membres présents lors d'une conférence, ce sont parfois davantage les absents qui interrogent. Ce forum rassemble 150 participants et auditeurs, dont 40 représentants et responsables des universités. Dès le premier jour, c'est la présence allemande qui étonne lors du forum à travers trois organismes : la GIZ, qui est l'agence allemande pour la coopération internationale ; le DAAD, qui est le service allemand pour l'échange académique et la HRK, qui est la conférence des recteurs allemands. Les trois institutions sont des partenaires privilégiés de l'IUCEA, notamment dans le financement d'un important programme d'assurance qualité régional. Trois présentations durant le forum sont réservées aux expériences allemandes (par exemple sur le partenariat entre l'Université de Berlin et le groupe Siemens comme un symbole de réussite d'une collaboration université-entreprise), érigées comme de véritables modèles d'excellence.

Outre le fait que de nombreux vice-chanceliers des universités annoncés dans le programme du forum ne se soient finalement pas déplacés, nous avons pu observer trois faits remarquables :
1) la quasi absence des représentants des ministères de l'enseignement supérieur des pays membres de l'EAC. Le niveau national de chaque gouvernement est représenté par les commissions nationales en charge de l'enseignement supérieur, alors que le ministre tanzanien s'est fait attendre toute la première journée, en vain ;
2) ce constat est identique pour les universités historiques de chaque pays : le vice-chancelier de l'Université de Nairobi et ses adjoints sont présents le premier jour avant de partir, malgré une présentation prévue le troisième jour, une seule professeure de Makerere est venue, l'Université de Dar es Salaam a très peu de personnel, alors que le forum a lieu en Tanzanie et aucun délégué de l'Université du Burundi n'est présent ;
3) le dernier constat, corolaire au second, est que les universités privées et, de manière plus large, les nouveaux établissements d'enseignement supérieur, investissent massivement le forum. Ces institutions représentent la grande majorité des établissements membres de l'IUCEA. Aussi, le discours de l'organisation régionale favorise le développement de ses initiatives privées, offrant une alternative au public. L'IUCEA apparaît donc plutôt cooptée par ces nouvelles institutions d'enseignement supérieur, publiques comme privées, qui y trouvent un espace de visibilité inédit pour leurs faibles ressources.

Au-delà du public présent comme absent, il est facilement observable à travers les interactions, que la très grande majorité des personnes se connaît et que le forum est l'occasion pour elles de se revoir et de partager des moments de convivialité. La plupart du personnel de chaque université est habillé dans les couleurs (chemises et polos) de son établissement de rattachement, ce qui facilite les identifications et renforce la « démonstration de force » par le nombre de certaines institutions. Si la conférence a lieu dans une grande et large salle de conférence prévue pour l'événement, de nombreuses discussions se réalisent en marge de la salle plénière, que ce soit dans des salles mitoyennes ou pendant les différents déjeuners et cocktails prévus.

L'IUCEA doit être appréhendée comme un espace « de plus » qui participe à la circulation et au transfert de l'expertise et des politiques d'enseignement

supérieur de la région. En effet, l'IUCEA est une institution qui améliore les contacts entre les universités d'Afrique de l'Est en fournissant une arène de discussion aux acteurs de l'enseignement supérieur. Elle est une plate-forme qui facilite le dialogue et l'échange entre les partenaires, un espace supplémentaire qui favorise la mobilité et la mise en réseau des idées, des solutions et des instruments d'actions publiques (exemple avec la circulation de l'assurance qualité ; partie 1, chapitre 4). Pontien Ndabaneze, Adjoint du secrétaire exécutif de l'IUCEA, explique ainsi[892] :

> « notre rôle est la coordination des universités, pour contribuer et pour développer l'enseignement supérieur, pour qu'il y ait une certaine comparabilité, une certaine compétitivité et en permettant une libre circulation des étudiants et en insistant surtout sur la qualité, la compétitivité au niveau local et au niveau international. Parce que nous devons aussi nous ranger au niveau global, et nous demandons aux universités de maintenir des standards internationaux. Comment pouvons-nous faire ça ? Puisque nous n'avons pas de pouvoir sur les universités. Comme je vous l'ai dit, nous sommes une institution inter-gouvernementale, inter-Etats, [et nous] avons la mission de conseiller les gouvernements en matière d'enseignement supérieur et en matière de recherche. Nous travaillons donc avec les organes officiels, dont, notamment, les conseils nationaux pour l'enseignement supérieur et les commissions pour la science et la technologie […]. Les décisions, nous les prenons avec ces commissions pour l'enseignement supérieur, qui, elles, sont chargées de la mise en pratique sur le terrain. C'est donc un network ».

Les activités de l'IUCEA, qui questionnent la régionalisation et la circulation des politiques publiques d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est, favorisent et participent à la diffusion des théories dominantes sur l'université. Cette dynamique est facilitée par la multiplication de nombreux groupes d'expertises qui complètent le paysage de mise en réseaux de l'enseignement supérieur est-africain. Certaines organisations, comme l'IUCEA, n'ont pas toujours les ressources (humaines, économiques, etc.) pour produire leurs propres savoirs et

[892] Entretien réalisé le 07/05/2012, Kampala.

font appel, à travers des partenariats spécifiques, à des groupes d'expertise spécialisés sur les problématiques d'enseignement supérieur.

3.2.3. Les associations, groupes d'expertise et rôles de certaines conférences régionales

De nombreuses associations et groupes participent à la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est. De la même manière que pour l'IUCEA, cette dynamique se manifeste essentiellement par le biais de publications, l'organisation de conférences régionales et surtout la mobilité d'experts entre ces différents groupes (que ce soit des associations ou des organisations d'expertise par exemple)[893].

L'un des plus grands réseaux associatifs sur l'enseignement supérieur est coordonné par l'Association Internationale des Universités (AIU). Fondée en 1950 sous l'égide de l'UNESCO, l'AIU est une organisation internationale non gouvernementale[894] qui rassemble les établissements d'enseignement supérieur

[893] On se concentre sur les groupes d'expertise directement rencontrés lors de nos recherches de terrain. On aurait également pu évoquer le projet « Trust Africa » financé par de nombreuses fondations américaines (Carnegie, Mac Arthur, Bill et Melinda Gates, Ford, William et Flora Hewlett). Le programme plus spécifique qui porte sur l'enseignement supérieur est financé par la Fondation Carnegie et porte sur quatre pays dont la Tanzanie et l'Ouganda. L'objectif affiché est « *d'élargir le débat sur le rôle de l'enseignement supérieur en Afrique et d'identifier les meilleurs moyens de réaliser son potentiel* […]. *L'initiative cherche à susciter, générer un dialogue soutenu, des propositions de politiques fondées sur des données probantes, des projets pilotes novateurs et un plaidoyer concerté aux niveaux national et régional* ». Cette plate-forme organise de nombreux colloques (http://www.trustafrica.org/Fr/programmes/developpement-equitable/reforme-de-l-enseignement-superieur/itemlist/category/66, consulté le 04/12/2014), par exemple la conférence à Arusha en 2012 sur « La bonne gouvernance pour la qualité durable de l'enseignement universitaire en Tanzanie » et participe au financement de nombreux rapports comme celui sur l'enseignement supérieur tanzanien de MKUDE, Daniel, *State of Higher …*, *op. cit.* L'expertise de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est est également marquée par le rôle de l'Association des universités du Commonwealth, qui est un réseau de 535 universités et un héritage de l'Université de Londres et de l'Empire britannique. En 2009, l'association a d'ailleurs publié un important rapport sur les conditions de recherche scientifique, notamment en sciences sociales, dans THE BRITISH ACADEMY et THE ASSOCIATION OF COMMONWEALTH UNIVERSITIES, *The Nairobi Report …*, *op. cit.*

[894] Le financement de l'AIU se réalise principalement par la cotisation de ses membres. Par exemple, sur un budget global de 1 458 379 € en 2010, 900 073€ (soit 62%) sont financés par ses membres (899 924 € sur 1 425 533€ en 2009). Les autres revenus proviennent des différents contrats, subventions, conférences et autres publications. ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Rapport Annuel 2010*, Paris, Association Internationale des Universités, 2010, p. 24.

dans plus de 130 pays[895]. L'AIU, qui collabore avec de nombreuses agences internationales, régionales et nationales se définit comme un représentant d'une « *communauté mondiale de l'enseignement supérieur* » qui organise annuellement « *un forum mondial de rencontre* » pour encourager « *le débat, la réflexion et l'action sur les questions essentielles de l'enseignement supérieur et de la recherche* »[896]. L'un des thèmes principaux de l'organisation est en effet cette problématique de l'internationalisation de l'enseignement supérieur qu'elle promeut au sein de nombreuses publications[897] et d'un important réseau d'expertise[898]. L'AIU, comme l'IUCEA mais à un niveau plus régional, est un espace qui favorise et facilite les rencontres entre universitaires, professionnels et experts. Ces dernières permettent d'expliquer que certains partenariats scientifiques se construisent, avant tout, autour de relation individuelle avant de devenir, plus tard, des collaborations institutionnelles.

---

[895] La majorité des universités présente au sein de l'AIU provient de l'Europe (41%), de l'Asie et du Pacifique (23%), du Moyen-Orient (12%) et de l'Afrique (10%). Très peu d'universités nord-américaines sont représentées au sein de l'AIU (6%), ce que regrettent les représentants de l'organisation. ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Rapport Annuel 2010 …*, *op. cit.*, p. 5.

[896] *Ibid.*, p. 2.

[897] Depuis 2003, l'AIU réalise et publie des enquêtes mondiales sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur : ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : Growing Expectations, Fundamental Values. IAU 4th Global Survey*, Paris, Association Internationale des Universités, 2014 ; ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : Global Trends, Regional Perspectives. IAU 3rd Global Survey Report*, Paris, Association Internationale des Universités, 2010 ; ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : New Directions, New Challenges*, Paris, Association Internationale des Universités, 2005 et ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : Practices and Priorities*, Paris, Association Internationale des Universités, 2003. Voir également ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Construire une communauté …*, *op. cit.* L'AIU participe également, en collaboration avec l'UNESCO, à la publication de la revue scientifique *Higher Education Policy*.

[898] Par exemple, le groupe international ah hoc d'experts « Repenser l'internationalisation ». Voir les sites Internet http://www.iau-aiu.net/fr/content/d%C3%A9clarations-de-principe-0 et http://www.iau-aiu.net/fr/content/groupe-de-travail-0 (pages consultées le 04/12/2014).

Encadré 4 : Expérience de terrain. La conférence internationale de l'AIU

Les 16 et 18 novembre 2011, nous avons participé à la conférence internationale de l'AIU organisée à Nairobi, en partenariat avec l'Université Kenyatta, sur la thématique des « stratégies pour le renforcement de l'équité en matière d'accès et de succès dans l'enseignement supérieur ». L'objectif affiché est d'examiner comment les politiques gouvernementales et institutionnelles répondent à l'enjeu d'accroître l'accès à l'enseignement supérieur. Différents panels et communications représentent des cas aussi divers que le Kenya, l'Ouganda, le Zimbabwe, la Chine, le Brésil, le Canada, l'Australie ou encore le Pakistan.

Il est convenu dans l'introduction de la conférence que les intervenants doivent « *discuter tant des politiques gouvernementales qu'institutionnelles qui visent l'élargissement et l'accroissement des taux de participation dans l'enseignement supérieur.* [Et mettre l'accent] *entre autres, sur les considérations politiques, sur les différentes définitions du succès, sur la relation entre les choix opérés par l'enseignement supérieur et les besoins de sociétés, et sur les raisons pour lesquelles la notion de participation plus étendue est si souvent mise en concurrence avec la notion de qualité de l'éducation* ».

Pour autant, les différentes communications sont très rarement critiques des politiques engagées au niveau des gouvernements ou des universités. Ce facteur s'explique par la nature même des intervenants, qui occupent, pour la très grande majorité, des postes à forte responsabilité dans les universités : ainsi sur les 29 communicants rattachés à une université, 19 sont recteurs, vice-chanceliers, représentants du vice-chancelier ou responsables administratifs. Les gouvernements sont également absents de la conférence : la Ministre kenyane de l'enseignement supérieur, Margaret Kamar, qui était pourtant annoncée, n'est pas venue.

Aussi, plus qu'une réelle réflexion sur les politiques publiques en cours, la conférence est avant tout un lieu de socialisation, de réseaux et un espace de reconnaissance pour les petites et nouvelles universités qui y affichent leurs réussites et leurs ambitieux projets de développement. Aucun membre des universités de Dar es Salaam et du Burundi n'est présent, alors que la conférence se déroule en Afrique de l'Est. Pour l'université hôte, « Kenyatta University », c'est une arène inédite pour faire part de son projet commercial « Uni-city » (constructions d'une bibliothèque « post-moderne », d'un hôpital, d'un centre commercial et même d'un funérarium…) et de son ambitieux programme de développement largement diffusé pendant la conférence (« *Strategic and Vision Plan* »).

Pour l'AIU, la conférence est une vitrine pour relayer ses activités, féliciter le personnel de son administration, permettre la mise à jour des cotisations de ses universités et « attirer » de nouveaux membres. Enfin, concernant le contenu des présentations, la quasi-totalité des communicants utilise dans leurs PowerPoint des outils quantitatifs de benchmarking via des classements internationaux. Par exemple, les responsables des universités kenyanes et ougandaises se comparent avec les universités asiatiques.

Bibliographie : ASSOCIATION INTERNATIONALE DES UNIVERSITES, *Strategies for Securing Equity in Access and Success in Higher Education*, Paris, Association internationale des Universités, 2011, p. 5 et 8 et KENYATTA UNIVERSITY, *Strategic and Vision Plan 2005-2015*, Nairobi, Kenyatta University, 2010.

La particularité de l'AIU est la mise en place d'un processus participatif et la construction d'un réseau avec un ensemble de groupes d'expertise et de spécialistes de l'enseignement supérieur. Sur le continent africain et en Afrique de l'Est notamment, l'AIU travaille en étroite relation avec l'ADEA (Association pour le Développement de l'Education en Afrique) et l'ANIE (Réseau africain pour

l'internationalisation de l'éducation)[899].

L'ADEA, actuellement hébergée à Tunis par la Banque africaine de développement, est née d'une initiative à la fin des années 1980 de la Banque mondiale afin de coordonner le dialogue et les partenariats entre les bailleurs de fonds[900]. Initialement créé sous l'acronyme DAE (« Donors to African Education »), le réseau change de nom en 1995 (ADEA) et étend son champ d'action. L'objectif est de renforcer le dialogue entre les bailleurs, les ministres de l'éducation, les représentants du secteur privé et l'ensemble des partenaires du développement : « *son but est de créer un forum dans le cadre duquel les ministres peuvent aborder avec les donateurs les questions principales de l'éducation et la nécessité d'adapter les stratégies d'aide extérieure aux besoins nationaux* »[901]. L'ADEA, financé notamment par l'UNESCO et l'Association des Universités Africaines (AAU), collabore avec un groupe de travail plus spécialisé sur l'enseignement supérieur, notamment le GTES (Groupe de Travail sur l'Enseignement Supérieur), créé en 1989. Le GTES « *s'appuie sur sa connaissance approfondie du secteur de l'éducation pour aider les établissements d'enseignement supérieur africains à concevoir des réponses novatrices aux défis qu'ils rencontrent et à promouvoir un consensus entre les pays et les partenaires au développement sur les politiques et*

[899] On aurait également pu évoquer la relation étroite, depuis la fin des années 1990, entre la Fondation américaine Carnegie et le réseau sud-africain CHET (« Center for Higher Education Transformation ») qui a mis en place un réseau important sur la recherche et l'expertise (HERANA, « Higher Education Research and Advocacy Network in Africa ») et qui a publié de nombreuses travaux sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est. Voir par exemple les études sur les universités de Nairobi et de Dar es Salaam dans BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic Development in Africa. Case Study : Kenya and University of Nairobi*, Cape Town, HERANA/CHET, 2013 et BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic Development in Africa. Case Study : Tanzania and University of Dar es Salaam*, Cape Town, HERANA/CHET, 2010. Le réseau a également participé à la publication d'une série de document sur le rôle des commissions sur l'enseignement supérieur : BAILEY, Tracy, *The Role and Functions of Higher Education Councils and Commissions in Africa. A Case Study of the Kenya Commission for Higher Education*, Cape Town, HERANA/CHET, 2014 ; BAILEY, Tracy, *The Role and Functions of Higher Education Councils and Commissions in Africa. A Case Study of the Tanzania Commission for Universities*, Cape Town, HERANA/CHET, 2014 ; BAILEY, Tracy, *The Role and Functions of Higher Education Councils and Commissions in Africa. A Case Study of the Uganda National Council for Higher Education*, Cape Town, HERANA/CHET, 2014. Enfin, ce réseau est également lié à la publication sur le financement de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est de PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education Financing …*, *op. cit.*

[900] L'ADEA fait parfois appel à des experts d'organisations internationales comme l'UNESCO (exemple avec N. V. Varghese, responsable de la gouvernance et du management de l'« International Institute for Educational Planning » de l'UNESCO, entretien réalisé le 06/07/2012, Paris).

[901] BANQUE MONDIALE, *Une chance pour …*, *op. cit.*, p. xi.

stratégies de revitalisation […]. *La stratégie du GTES vise à promouvoir une prise de conscience et une compréhension des problèmes auxquels les universités africaines sont confrontées, en apportant une aide à l'analyse des questions en jeu et en diffusant largement les résultats obtenus. Etant donné la faiblesse des ressources disponibles, le GTES préconise de recourir à une planification stratégique dans les universités africaines* »[902]. Un important travail sur les transformations des systèmes d'enseignement supérieur africains[903] porté par l'ADEA/GTES a, par exemple, été financé et supporté par l'AAU et le partenariat des fondations américaines PHEA[904].

Le deuxième groupe d'expertise, travaillant en étroite relation avec l'AIU sur le continent africain, est l'ANIE. L'ANIE est un réseau indépendant qui associe de nombreux experts et chercheurs s'intéressant, plus spécifiquement, à l'internationalisation de l'enseignement supérieur en Afrique. Les experts de l'ANIE ont également travaillé avec l'IUCEA sur la mise en place des procédures d'assurance qualité dans les universités de la région (partie 1, chapitre 4). Le réseau ANIE est créé en 2008, suite à une analyse comparative sur la dimension internationale de l'enseignement supérieur en Afrique financée et encadrée par les fondations Ford et Carnegie. Après cette étude[905], les experts y ayant participé ont décidé, sous l'impulsion et l'initiative de James O. Jowi[906], universitaire kenyan, de créer un réseau de recherche spécifique. On retrouve de nombreux

---

[902] Voir le site Internet de l'ADEA/GTES http://www.adeanet.org/portalv2/fr/groupe-de-travail/enseignement-superieur/presentation/groupe-de-travail-sur-lenseignement-superieur#.VIBe5daKMWo (consulté le 04/12/2014).

[903] NG'ETHE, Njuguna, ASSIE-LUMUMBA, N'dri, SUBOTZKY, George et SUTHERLAND-ADDY, Esi, *Regional Survey of Innovations in Higher Education : Synthesis Report*, Working paper, ADEA/WGHE, 2003. L'étude sur l'Afrique de l'Est a été portée par NG'ETHE, Njuguna, *Innovations Survey Eastern Africa*, Nairobi, Institute for Development Studies/University of Nairobi, 2002.

[904] ASSIE-LUMUMBA, N'Dri T., *Higher Education in Africa. Crises, Reforms and Transformation*, Dakar, CODESRIA, 2006, p. 108-109. Alice Lamptey, coordinatrice du programme GTES de l'ADEA et conjointement rattachée au département des ressources humaines, des sciences et technologies de l'Union africaine, présentait d'ailleurs les travaux de l'association à la conférence de l'AIU en 2011 à Nairobi.

[905] Les résultats de ces recherches ont été publiés dans TEFERRA, Damtew et KNIGHT, Jane, *Higher Education in Africa …*, *op. cit.* L'ouvrage a d'ailleurs été présenté lors d'un workshop en 2008 à Nairobi. Informations récoltées sur le site internet de l'ANIE http://www.anienetwork.org/content/african-network-internationalization-educationanie (consulté le 04/12/2014).

[906] Plusieurs discussions informelles lors de la conférence internationale organisée par l'Association internationale des universités du 16-18 novembre 2011 et entretien par questionnaire-mail le 02/04/2012.

experts membres de l'ANIE dans la plupart des colloques, conférences et workshops de la région. James O. Jowi explique le rôle de plate-forme de l'ANIE par les expertises publiées, les conversations avec les responsables des universités et des ministères nationaux, afin de diffuser cette dimension de l'internationalisation de l'enseignement supérieur dans les réformes universitaires :

> « the main role of the African Network[907] for Internationalization of Education is to […] provide platforms for information exchange, sharing and policy dialogues, professional development and capacity building on the international dimension of higher education in Africa. In all these, our goal is to promote the understanding of internationalization in Africa based on empirical evidence and develop ways through which African universities can engage, respond to internationalization […]. ANIE contributes to research which is important in policy development and reforms on the international dimension of HE in Africa. We have brought together university leaders and administrators to policy dialogue sessions to enable them understand and have internationalization as a core part of university processes. We help universities develop strategies for internationalization thereby enabling them to have goals, infrastructure and expected outcomes from internationalization. Through this a number of African universities have now set up international offices and have internationalization included as part of their strategic plans. We also advocate for intra-Africa collaborations. As such regional university organizations such as IUCEA […] are now working on harmonization and quality assurance frameworks that will allow for more mobility and collaborations between universities in the region ».

Si l'ADEA et l'ANIE sont des réseaux d'experts travaillant sur le continent, certains groupes sont plus spécifiquement orientés sur l'Afrique de l'Est[908]. Par exemple, entre la fin des années 1970 et le début des années 1980, un projet de recherche

---

[907] Les termes réseau ou plate-forme reviennent d'ailleurs régulièrement, à la fois dans les terminologies des associations, groupes d'expertise que dans les discours de leurs membres.

[908] Il existe également l'institut SACMEQ (« Southern and eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality ») lié à l'organisme IIEP (« International Institute of Educational Planning ») de l'UNESCO. Il évalue la qualité des systèmes d'éducation dans les pays d'Afrique de l'Est et du Sud, mais plus spécifiquement pour les secteurs primaires et secondaires. Voir http://www.sacmeq.org/origins (consulté le 06/12/2014).

ESAURP (« Eastern and Southern African Universities Research Project ») est financé, sur les recommandations de la conférence internationale de Harare en 1985[909], par le ministère tanzanien de l'éducation et de nombreux bailleurs de fonds, notamment la fondation Carnegie, les agences de développement suédoise (SAREC), norvégienne (NORAD), étatsunienne (Agence des Etats-Unis pour le développement international) et allemande (GIZ). Coordonné par deux universitaires de Dar es Salaam (T. L. Maliyamkono et A. G. M. Ishumi, professeurs associés en économie de l'éducation), l'objectif de l'ESAURP est de fournir des informations, essentiellement quantitatives, sur le fonctionnement des universités (Kenya, Tanzanie et Ouganda) aux responsables politiques et universitaires, afin de piloter les réformes de l'enseignement supérieur[910]. L'ensemble des recommandations reprend très largement l'expertise construite par la Banque mondiale avec les mêmes constats, vocabulaires et champs lexicaux, participant à la formation de réseaux consensuels.

Par exemple, sur les réformes administratives, on retrouve les mêmes constats pour accorder plus de pouvoir aux unités académiques vis-à-vis de l'administration centrale : « *central administration could open up by decentralizing some powers to the faculties including the administration of funds. We recommend that such codes as travelling allowances, teaching aids and research should be decentralized to the faculty or to the departmental level* »[911]. De même, sur les réformes économiques à mettre en place pour progressivement trouver des alternatives au financement des établissements de l'enseignement supérieur : « *countries in Eastern and Southern African should continue to finance*

---

[909] EASTERN AND SOUTHERN AFRICAN UNIVERSITIES RESEARCH PROGRAMME, *University Capacity Utilization in Eastern and Southern Africa. A Résumé of the Report Overview, Conclusion and Policy Recommendations*, Dar es Salaam, ESAURP, 1987, p. viii.

[910] Ce projet de recherche a débouché sur trois publications : MALIYAMKONO, T. L., ISHUMI, A. G. M., WELLS, S. J. et MIGOT-ADHOLLA, S. E., *Training and Productivity in Eastern Africa. A Report of the Eastern African Universities Research Project on the Impact of Overseas Training and Development*, London, Heinemann, 1982 ; MALIYAMKONO, T. L., ISHUMI, A. G. M., WELLS, S. J., *Higher Education and Development in Eastern Africa. A Report of the Eastern African Universities Research Project on the Impact of Overseas Training and Development*, London, Heinemann, 1982 et EASTERN AND SOUTHERN AFRICAN UNIVERSITIES RESEARCH PROGRAMME, *University Capacity …*, *op. cit.*

[911] *Ibid.*, p. 17.

university education but also universities should work hard to foot part of the bill through self help schemes, link arrangements, consultancy and sales from product-simple machines […]. *We therefore recommend step up measures in the university budget especially capital development which has heavily depended on external grants and which is needed because of the obvious expansion of universities* […]. *It appears some universities such as Dar es Salaam can cut down a number of administrative costs* »[912]. Pour autant, certaines recommandations se différencient comme ce paragraphe sur la nécessité d'encourager l'investissement gouvernemental pour ne pas dépendre exclusivement de fonds alloués par les bailleurs et agendas étrangers : « *universities have basically two alternatives if they must create foreign money : either to increase their present levels of dependency on the North which will make them more vulnerable to the external environment or to convince their governments – ministries of Finance and Education for foreign exchange quotas. We highly recommend that both avenues be encouraged but with preference to governmental external financing for purposes of flexibility and increased independence* »[913]. Le fait que l'ESAURP soit piloté par deux universitaires tanzaniens de Dar es Salaam explique probablement certaines divergences avec l'expertise dominante promue par les organisations internationales comme la Banque mondiale.

Si tous ces groupes participent à la circulation et à la construction de l'expertise sur l'enseignement supérieur, certaines conférences ont également été de véritables marqueurs pour les transformations des établissements de la région. C'est le cas par exemple de la formation co-organisée notamment par la Banque mondiale, le GTES de l'ADEA et la fondation américaine Carnegie à Accra les 23-25 septembre 2003 intitulée « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! », ayant rassemblé près de 150 responsables de l'enseignement supérieur. De nombreux universitaires et

[912] *Ibid.*, p. 17-18.
[913] *Ibid.*, p. 18-19.

administrateurs est-africains ont participé à cette conférence « *conçue comme une activité de formation qui permettrait de partager les leçons tirées de certaines des innovations les plus réussies lancées au niveau de l'enseignement supérieur au cours des dernières années* […]. *Cette conférence devait leur permettre d'échanger des expériences et des bonnes pratiques sur la manière de faire face aux divers obstacles à l'amélioration de l'enseignement post-secondaire* »[914]. Quelques universitaires et responsables est-africains ayant participé à cette formation[915] ont d'ailleurs joué des rôles décisifs en pilotant, de par leurs futures positions académiques et professionnelles, les transformations des structures universitaires est-africaines à la fin des années 2000.

[914] BOLLAG, Burton, « Amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique sub-Saharienne : ce qui marche ! Rapport d'une conférence régionale de formation tenue à Accra, Ghana du 22 au 25 septembre 2003 », Working paper, Banque mondiale (Région Afrique), 2004, p. i et 3.

[915] Par exemple, LUHANGA, Matthew L. « L'expérience de la … », *op. cit.* ; LUHANGA, Matthew L. et MASHALLA J. S., « Reforms and Innovations in Higher Education : a Reflection on the Initiatives and Lessons at the University of Dar es Salaam in Tanzania, 1994-2004 », conférence régionale « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! », Accra, 23-25 septembre 2003 et NKUNYA, Mayunga H. H. et ISHUMI, Abel G. M., « Improvements in the … », *op. cit.*

Tableau 12 : Exemple de l'évolution des positions académiques et professionnelles de certains participants à la formation de 2003 « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! »[916]

	Position en 2003	Positions futures
Crispus Kiamba (UoN)	Vice-Chancelier	- 2005-2006 : Secrétaire et responsable exécutif de la Commission sur l'enseignement supérieur pour le gouvernement kenyan - 2006 -2012 : Secrétaire permanent du Ministère de l'enseignement supérieur kenyan
Njuguna Ng'ethe (UoN)	Chercheur associé et Professeur à l'Institut des études de développement	Coordinateur de l'expertise du PHEA sur les réformes des universités kenyanes
Daniel J. Mkude (UDSM)	Professeur de linguistique et Doyen du Département d'arts et de sciences sociales	Coordinateur de l'expertise du PHEA sur les réformes à l'UDSM
Mayunga H. H. Nkunya (UDSM)	Adjoint du Vice-Chancelier en charge des affaires académiques	- 2007-2010 : Secrétaire exécutif de la Commission tanzanienne pour les universités - depuis 2010 : Secrétaire exécutif de l'IUCEA

Conçue comme une plate-forme pour les universitaires pour partager la mise en place de leurs réformes, outils et instruments afin de créer une dynamique d'émulation et une circulation des solutions de politique publique, la formation a également invité des experts étrangers comme le professeur et chercheur Bruce D. Johnston de l'Ecole d'éducation de l'Université de Buffalo[917]. Intervenant sur les questions de financement de l'enseignement supérieur[918], B. D. Johnson a été responsable, une année auparavant, de l'organisation d'un important colloque à

[916] MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas, WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private …*, *op. cit.* et COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*

[917] Entre 2000 et 2007, Bruce D. Johnston est également responsable du projet, financé par la Fondation Ford et rattaché à l'Université de Buffalo, « International Comparative Higher Education and Finance Project ». Voir http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/project_about.html (consulté le 06/12/2014).

[918] JOHNSTONE, Bruce D., « Finance et accessibilité dans l'enseignement supérieur : droits d'inscription et prêts aux étudiants en Afrique au Sud du Sahara », conférence régionale « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! », Accra, 23-25 septembre 2003.

Dar es Salaam[919] sur le financement de l'enseignement supérieur dans les pays est- et sud-africains[920].

Pour conclure, la notion de forum permet de cartographier les espaces où se joue l'expertise de l'enseignement supérieur dans la région. Les colloques, les publications, les programmes de recherche, les formations et les workshops sont autant de consécrations qui permettent d'identifier et de spatialiser ces forums où l'ensemble des acteurs qui les composent échangent, se retrouvent et collaborent. L'identification des quatre forums intermédiaires (bailleurs de fonds, IUCEA, groupes d'expertise et associations) qui participent à la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est et qui établissent ce lien entre les prescriptions des organisations internationales et les universités ne se suffit pas à elle-même. Ce répertoire doit se conjuguer à une analyse des acteurs, notamment ceux multipositionnés entre ces forums, permettant la consolidation et la fluidification du réseau d'expertise.

3.3. Les acteurs-passerelles de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est

La fabrique et la circulation de l'expertise universitaire au sein de ces espaces

[919] « Financing of Higher Education in Eastern and Southern Africa. Diversifying Revenue and Expanding Accessibility », conférence internationale, Dar es Salaam, 24-26 mars 2002. John P. M. Ssebuwufu, Vice-Chancelier de l'Université de Makerere (« Finance and Management Reforms at Makerere University ») et Matthew L. Luhanga, Vice-Chancelier de l'Université de Dar es Salaam (« Implementation of Management and Financial Reforms at the University of Dar es Salaam) y ont d'ailleurs participé. Voir MWAMILA, Burton L. M., OMARI, Issa et MBUYA, Eva (éd.), *Financing of Higher Education in Eastern and Southern Africa : Diversifying Revenue and Expanding Accessibility*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2003.

[920] Nous avons également effectué quelques recherches au sein de l'espace de formation de l'UNESCO, l'« International Institute for Education Planning ». L'institut a été créé en 1963 avec le soutien de la Banque mondiale, des Nations Unies et de la fondation américaine Ford. L'IIEP organise de nombreux séminaires de formation et offre une instruction intensive à de nombreux responsables administratifs, notamment est-africains. Néanmoins, dans les informations récoltées, aucun universitaire est-africain ayant pu êtré identifié sur le terrain comme des acteurs centraux des transformations universitaires n'a participé à ces formations. Ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs : le fait que l'on travaille essentiellement, mis à part le cas de l'UB, sur les réformes de la fin des années 1980-1990 ; ensuite l'IIEP forme surtout des techniciens qui sont peu visibles dans les universités ; et également sur la perte d'influence de l'UNESCO dans la construction de l'expertise sur les réformes universitaires, notamment vis-à-vis de la Banque mondiale. Informations récoltées lors d'un entretien avec N. V. Varghese, *op. cit.*. Voir également, RESNIK, Julia, « International Organizations … », *art. cit.*, p. 189.

identifiés s'effectuent surtout par le multipositionnement de certains acteurs[921] qui permettent la construction d'un réseau de politique publique est-africain. En effet, la plupart des acteurs au cœur de la conception de l'action publique dans le secteur de l'enseignement supérieur font partie d'un étroit réseau d'interconnaissances. Le résultat empirique de nos recherches démontre que si l'on observe une pluralité dans la nature des acteurs (experts, représentants des bailleurs, représentants des organismes internationaux, universitaires, responsables administratifs, membres du gouvernement) intervenant dans le processus de fabrique et de circulation de l'expertise universitaire, liée notamment à la capacité financière limitée de l'Etat, le nombre d'acteurs est-africains impliqués reste limité quantitativement. Un réseau restreint d'acteurs est en effet multipositionné et cumule l'ensemble des ressources et des capitaux[922].

A travers une étude biographique[923] de ces acteurs, prenant en compte la temporalité des carrières du personnel administratif et des experts, nous avons construit un tableau récapitulatif de ces acteurs participant à la construction et la circulation de l'expertise. L'ensemble peut se lire à travers l'identification de quatre groupes distincts :

- le premier groupe d'acteurs, constitué d'experts étrangers, effectue le lien entre, d'une part, les bailleurs de fonds et les organisations

[921] Se référer aux travaux sur les élites, notamment en lien avec les configurations de politique publique, dans GENIEYS, William, *Sociologie politique …*, *op. cit.* ; GENIEYS, William et HASSENTEUFEL, Patrick, « Qui gouverne les … », *art. cit.* et GENIEYS, William et SMYRL, Marc, *Elites, Ideas …*, *op. cit.*

[922] Confirmant les travaux sur le non-renouvellement des élites en Afrique subsaharienne. Voir notamment l'ouvrage de synthèse de DALOZ, Jean-Pascal (dir.), *Le (non-) renouvellement …*, *op. cit.* et l'article de référence en études africaines de MEDARD, Jean-François, « Charles Njongo : portrait d'un « Big Man » au Kenya » in TERRAY, Emmanuel (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-87.

[923] Pour construire le tableau, on a utilisé les données récoltées de nos entretiens (14 acteurs sur 22 ont été directement interviewés), de leurs C.V. disponibles sur Internet, dans la presse, sur les sites Internet de leurs organisations de rattachement, dans leurs ouvrages et dans leurs communications rédigées lors des colloques et conférences auxquels ils ont participé. Plus précisément, et comme on l'explique dans l'introduction, nous nous sommes basés sur trois procédés : i) une méthode positionnelle précisant les positions de pouvoir occupées dans le secteur de l'enseignement supérieur ; ii) une méthode réputationnelle permettant, sur la base de ces entretiens, de repérer quels sont les acteurs qui reviennent régulièrement dans les discours ; et iii) une méthode relationnelle permettant de saisir certaines interactions informelles et surtout de repérer les lieux de rencontres et de socialisation. L'objectif étant de reconstruire le réseau d'interconnaissance structurant l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est.

internationales et, d'autre part, les responsables est-africains des réformes ;

- le deuxième groupe d'acteurs, composé d'universitaires est-africains, établit une passerelle entre, d'une part, les groupes d'expertises et les bailleurs de fonds et, d'autre part, le milieu universitaire ;
- le troisième groupe d'acteurs illustre comment les postes administratifs au sein des universités historiques de nos cas d'étude semblent être un passage obligé pour se légitimer nationalement sur la problématique de l'enseignement supérieur ;
- et, enfin, le quatrième groupe d'acteurs démontre le processus identique au troisième groupe mais sur la scène internationale.

La constitution de ce tableau nécessite plusieurs remarques liminaires. Tout d'abord, si une catégorie est réservée aux experts étrangers, nous avons concentré les recherches sur le rôle et les positions des universitaires est-africains dans la constitution de ces forums et réseaux d'expertise. Deuxièmement, le tableau recueille des experts et universitaires qui n'appartiennent pas à la même période de réforme (partie 2, chapitre 1) : par exemple pour l'Ouganda, la trajectoire de William S. Kajubi est surtout intéressante avant les années 1990 alors que le parcours de Katherine D. Namuddu est notable après les années 1990. Dernière remarque, plusieurs acteurs peuvent se retrouver dans différents groupes à la fois. En effet, certains acteurs représentent une forme d'« élite des acteurs-passerelles » par un cumul de postes et de capitaux plus importants. C'est le cas, par exemple, de Mayunga H. H. Nkunya qui entretient de forts réseaux avec les bailleurs de fonds et a obtenu d'importants postes nationaux et internationaux, certains sur une même période. On peut d'ailleurs identifier deux types d'acteurs passerelles : ceux qui cumulent certaines positions professionnelles et d'expertise à un même moment et ceux qui circulent entre plusieurs fonctions, l'emploi administratif étant alors un tremplin pour obtenir un poste national ou international.

L'élaboration de ce tableau permet d'identifier, à travers leurs parcours, certaines caractéristiques communes à ces acteurs passerelles et de construire un « *idéal type* »[924]: c'est un homme, né entre les années 1940 et 1950, qui a fait sa licence dans un établissement d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est avant de partir à l'étranger pour le master et le doctorat[925], le plus souvent dans un pays anglophone ou nordique[926]. Après être retourné dans son pays de naissance, il intègre l'université historique et y occupe plusieurs postes à haute responsabilité administrative (directeur 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 étroite relation avec les bailleurs de fonds établissant les partenariats avec l'établissement et, d'autre part, l'intègrent dans un ensemble de réseaux d'experts où il participe à des conférences, des workshops et autres formations sur le management et les réformes universitaires dans la région. L'acteur passerelle se sert de ses réseaux et groupes d'expertises (IAU, ANIE, ADEA, PHEA etc.) pour publier, accroître sa visibilité et capter de nouvelles ressources. Fort de ses expériences, il obtient un poste au sein d'un ministère, d'un organisme lié à l'Etat, d'une instance régionale et/ou internationale[927] dans le domaine de l'enseignement supérieur.

---

[924] Voir comme synthèse des débats sur cette notion, COENEN-HUTHER, Jacques, « Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique », *Revue française de sociologie*, 2003, vol. 44, n° 3, p. 531-547.

[925] A cette époque, il y a peu de structure et de financement pour faire un doctorat en Afrique de l'Est. Par exemple, Njuguna Ng'ethe a réalisé sa licence dans l'établissement Mackinac du Michigan aux USA et son master et sa thèse à l'Université Carleton d'Ottawa au Canada ; Kabiru Kinyanjui a fait une partie de son cursus à l'Université d'Harvard aux Etats-Unis ; Julien Nimubona a effectué son master à Sciences Po Bordeaux et son doctorat à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour ; Crispus Kiamba a fait ses études à l'Université d'Oxford en Angleterre et Mayunga H. H. Nkunya a réalisé sa thèse en cotutelle entre l'UDSM et l'Université Nijmegen aux Pays-Bas. Durant nos entretiens, les acteurs interviewés reprennent d'ailleurs souvent, en exemple, leurs expériences au sein des universités européenne et nord-américaine pour les comparer aux fonctionnements des établissements est-africains.

[926] A l'exception des universitaires burundaises qui privilégient plutôt les réseaux français et belges.

[927] Il apparaît que ce sont les universitaires kenyans et ougandais qui ont le plus de mobilité nationale et internationale. On peut émettre l'hypothèse que ce constat s'explique par le succès de la privatisation des universités de Makerere et de Nairobi, sur le modèle des prescriptions internationales, qui génèrent une plus forte demande au près des réformateurs de ces établissements. On peut également souligner que de nombreux tanzaniens investissent l'IUCEA, provenant de l'influence historique de la Tanzanie dans la construction de la Communauté d'Afrique de l'Est. L'intégration récente du Burundi au sein de l'EAC offre également de nombreuses opportunités pour des questions de représentativité de l'ensemble des pays membres au sein des institutions régionales. C'est le cas, par exemple, de l'universitaire burundais Pontien Ndabaneze qui occupe actuellement le poste d'adjoint de Mayunga H. H. Nkunya à l'IUCEA.

Si l'ensemble de ces acteurs ont des parcours académiques variés (certains spécialisés en sciences de l'éducation, d'autres plutôt en sciences sociales et en sciences), il est très intéressant de noter que les vice-chanceliers[928] ayant porté les grandes réformes dans leurs universités (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[929]) proviennent tous des domaines scientifiques. Ainsi, John P. M. Ssebuwufu (Vice-Chancelier de MAK de 1993 à 2004) a fait ses études en chimie, Francis J. Gichaga (Vice-Chancelier de l'UoN de 1991 à 2002) en ingénierie, Matthew L. Luhanga (Vice-Chancelier de l'UDSM de 1991 à 2006) en ingénierie informatique et Gaston Hakiza (recteur de l'UB de 2005 à 2014) en sciences appliquées. Si la mobilité de l'expertise et des idées est liée à ces acteurs-passerelles, elle est également encouragée dans le partage d'une culture académique commune. On remarque encore actuellement une sur-représentativité des filières scientifiques parmi les postes de direction des administrations universitaires. Par exemple, à l'Université de Nairobi, la totalité des postes administratifs les plus prestigieux y en sont issus : Joseph B. Wanjui (Chancelier et Professeur en ingénierie), George A. O. Magoha (Vice-Chancelier et Professeur en chirurgie), Peter M. F. Mbithi (Député administratif et des finances du vice-chancelier et Vétérinaire de profession) ou encore Lucy W. Irungu (Députée des activités de recherche du vice-chancelier et Professeure en entomologie). Ce constat, repérable également sur les campus voisins, favorise une vision similaire à la fois dans les « pathologies » des universités mais surtout dans les « prescriptions » à fournir, et ce, souvent au détriment des filières des sciences sociales.

[928] Ce constat est également repérable dans les organismes d'enseignement supérieur comme le CHE et « National Council for Science and Technology » pour le Kenya, la TCU pour la Tanzanie et l'UNCHE pour l'Ouganda.
[929] Cf. partie 2, chapitre 1.

La dernière remarque que l'on peut effectuer sur la trajectoire de ces acteurs qui facilitent la circulation de l'expertise et des « bonnes pratiques » à mettre en œuvre dans les établissements universitaires est-africains, c'est la relation étroite que certains professionnels de l'enseignement supérieur entretiennent avec d'autres secteurs, et notamment industriels et financiers. Par exemple John P. M. Ssebuwufu est membre du conseil de direction de la banque ougandaise Citibank. Et Joseph B. Wanjui, actuel Chancelier de l'UoN, est également Président de la branche kenyane de la Banque Stanbic, de l'Institut kenyan pour le management et Président directeur général de l'« Industrial Development Corporation ». Il a également été membre du conseil consultatif « International Finance Corporation » de la Banque mondiale entre 1987 et 1992 et Directeur de l'entreprise « East Africa Industries Ltd. » du groupe Unilever entre 1974 et 1993[930]. Ces trajectoires illustrent comment certaines carrières économiques passent par les diplômes universitaires et par de hauts postes de responsabilités administratives des établissements d'enseignement supérieur (sénat, conseil, chancellerie notamment).

[930] Voir sa bibliographie dans WANJUI, Joseph B., *My Native Roots …*, *op. cit.* et WANJUI, Joseph B., *The Native Son. Experiences of Kenyan Entrepreneur*, Nairobi, University of Nairobi Press, 2013.

Tableau 13 : Les acteurs passerelles de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est



David COURT

- Directeur du bureau régional de la Fondation Rockefeller à Nairobi (1972-2002)
- expert pour la Banque mondiale (à partir de 1998)
- expert pour le PHEA (à partir de 2000)
- publication de l'étude « Financing Higher Education in Africa : Makerere, the Quiet Revolution » (1999) consacrant la modélisation de l'université ougandaise
- chargé de plusieurs expertises par le ministre ougandais de l'éducation auprès du conseil de MAK (1999)

La trajectoire de David Court, expert britannique, illustre bien les nombreux chevauchements et circulations existant entre les institutions internationales et les bailleurs de fonds, notamment entre la Fondation américaine Rockefeller et la Banque mondiale. En étant membre de la fondation américaine, il participe également au projet du PHEA. Après son expertise de 1999 sur l'Université de Makerere consacrant l'établissement, il est mandaté par le gouvernement ougandais pour conseiller l'Université de Makerere sur les activités à privatiser et les fonctions à décentraliser.

Brian COOKSEY

- enseignant au Département de sociologie de l'UDSM (1979-1983)
- fondateur de plusieurs groupes d'expertise : « Tanzania Development Research Group » (depuis 1989), « AfroAid Development Consultants » (1984-1999)
- membre du comité technique pour l'éducation de l'ONG « Forum for African Women Educationalists » (1993-1999)
- membre de « Transparency International » (depuis 1999)
- publication de l'ouvrage (avec D. Mkude et L. Levey) « Higher Education in Tanzania » (2003) et rédaction (avec D. Mkude) du chapitre « Higher Education in Tanzania » dans l'ouvrage de D. Teferra et P. G. Altbach « African Higher Education : an International Reference Handbook » (2003)

Le parcours de Brian Cooksey, expert britannique, démontre bien les collusions entre le monde de l'expertise et le domaine académique. La légitimité de ses études sur les réformes à l'UDSM, qui se traduit par son engagement auprès de plusieurs agences d'expertise, se base en partie sur ses quatre années d'enseignement, sa longue expérience en Tanzanie où il demeure depuis plus de trente ans et les partenariats scientifiques noués avec des universitaires tanzaniens, notamment D. Mkude. Il partage également avec Njuguna Ng'ethe une expérience dans l'ONG « Forum for African Women Educationalists ».

Laurence Ritter

- journaliste et reporter pour Radio France internationale, I-Télé et Canal+
- docteure de l'Ecole des hautes études en sciences sociales sur les représentations identitaires en Arménie (2005)
- attachée technique du Ministère des affaires étrangères français et chef du projet pour la mise en place du LMD en Arménie
- attachée technique et chef du projet PARES du Ministère des affaires étrangères français (depuis 2011)

Daniel Gouadain

- docteur, agrégé de sciences de gestion et expert comptable
- Professeur aux universités de Poitiers et Cheikh Anta Diop
- conseiller du gouvernement au Sénégal et au Niger
- auteur de « La formation professionnelle continue dans les entreprises régionales » (1985), de « Fiscalité des créations, restructurations et liquidations d'entreprises » (2006), pour l'Agence universitaire de la francophonie, de « Comptabilité générale, système comptable de l'OHADA » (2002) et de « Le présent d'une illusion. A propos des critères d'excellence dans l'enseignement supérieur français » (2007)
- conseiller du ministre gabonais de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation technologique
- attaché technique et chef de projet PARES du Ministère des affaires étrangères français (2007-2010)

Les trajectoires de Laurence Ritter et de Daniel Gouadain reflètent bien la mobilité de ces experts chargés de coordonner les programmes de réformes portés par des bailleurs publics ou privés étrangers qui circulent dans plusieurs pays, afin de mettre en place un package d'outils et d'instruments construits à l'étranger.
Par exemple, Laurence Ritter dirige la mise en oeuvre de la réforme des cursus sur le modèle européen du LMD en Arménie avant d'être affectée, par regret, au Burundi.
De même, Daniel Gouadain, avant d'occuper le poste de chef du groupe PARES, a été conseiller des gouvernements sénégalais, nigérien et gabonais.
Cette circulation professionnelle est rendue le plus souvent possible grâce à un important réseau d'interconnaissances. Dernière remarque, ces experts travaillent en étroite collaboration avec des universitaires et des responsables académiques burundais. Par exemple, la première phase du projet PARES est coordonnée par D. Gouadain et C. Nditije et la deuxième phase entre L. Ritter et Pierre-Célestin Karangwa, un professeur de physique, mandaté pour ce poste par le recteur du l'UB.

GROUPE 2

Les experts universitaires est-africains.
Passerelles entre les groupes d'expertises, les bailleurs de fonds et l'université

	Principales fonctions occupées	Caractéristiques
Katherine D. Namuddu	- consultante pour la Banque mondiale (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 (depuis 2010)	La trajectoire de Katherine D. Namuddu illustre, à la fois la circulation professionnelle, notamment entre les grandes fondations américaines et les organisations internationales, et le cumul des positions d'expertise au sein de différents organismes (Rockefeller, ADEA et PHEA).
James O. Jowi	- représentant de l'association des étudiants à l'IUCEA (1996) - fondateur, Directeur et Secrétaire général de l'ANIE (depuis 2008) - membre de la « Task Force » de l'AIU sur la troisième phase de recherche sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur - membre du groupe ad-hoc d'experts qui repense l'internationalisation - participant à la conférence internationale de l'AIU de 2011	Les différentes positions professionnelles de James O. Jowi confirment les collusions et la forte mobilité des experts entre l'ANIE et l'AIU. En effet, l'AIU s'appuie sur un important réseau d'experts régionaux pour construire leurs rapports et leurs évaluations des structures universitaires. Alors que J. O. Jowi a fondé l'ANIE, il termine la rédaction de sa thèse sur la question du leadership et de la gouvernance dans les universités publiques et privées kenyanes. Il profite ainsi de son statut d'universitaire et de futur docteur pour capter des marchés d'expertise et des postes de consultance dans les organisations régionales et internationales.
Njuguna Ng'ethe	- bourses d'étude 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 de 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 Provite 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 (*et al.*) de l'étude pour le PHEA « *Public and Private Universities in Kenya* » (2006)	Comme de nombreux universitaires est-africains de la génération des années 1960-1970, Njuguna Ng'ethe a bénéficié d'une bourse d'étude allouée par l'agence de développement suédoise puis par la Fondation Rockefeller, notamment pour réaliser son doctorat à l'étranger. Cette bourse lui a permis d'établir ses premiers contacts avec certains représentants des bailleurs de fonds qui se concrétisent quelques années plus tard en travaillant sur différents projets et programmes pour la Banque mondiale, les fondations Rockefeller et Carnegie, l'AAU ou encore l'ADEA. Cet important réseau de travail et de connaissances a également été 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 (respectivement prix Nobel d'économie en 1981 et 2000) ou encore le sociologue américain James Coleman. L'IDS s'appuie également sur de nombreux partenariats institutionnels avec l'Afrobaromètre, la Fondation Ford ou encore le programme est-africain porté par l'IUCEA « Lake Victoria Research Initiative ».
Kabiru Kinyanjui	- Directeur de l'Institut pour les études de développement de l'UoN (1983-1985) - membre du Conseil public en charge de l'inspection des universités (2004-2007) - membre de la CHE - expert pour le PHEA - coordinateur d'un atelier sur le développement des savoirs aux biennales de l'ADEA (2008) - intervenant à la conférence internationale de l'AIU (2011)	Comme Njuguna Ng'ethe, Kabiru Kinyanjui a commencé sa carrière professionnelle universitaire par le poste de direction de l'IDS. Depuis les années 2000, il multiplie les postes de consultance pour des organismes régionaux, nationaux et internationaux.

Isaria Kimambo

- Principal du Collège des sciences humaines et sociales (1969-1970)
- Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques de l'UDSM (1970-1982)
- membre du comité scientifique international de l'UNESCO sur l'histoire de l'Afrique (1971-2000)
- éditeur de l'ouvrage (avec B. Mapunda et Y.Q. Lawi) de « In Search of Relevance : A History of the University of Dar es Salaam » (2008)

Isaria Kimambo reflète bien les opportunités limitées des universitaires tanzaniens par rapport à leurs collègues kenyans et ougandais. Sa notoriété et son travail d'expertise se sont limités aux exigences de ces différents rôles administratifs, même si son poste à l'UNESCO lui a permis de capter de nombreuses ressources et opportunités (professionnelles, économiques, relationnelles, etc.).

Gilbert Midende

- Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (1990)
- Recteur de l'UB (1996-1999)
- Secrétaire du Réseau interuniversitaire des Grands Lacs
- membre du comité de réforme PARES soutenue par la coopération française
- responsable du projet Coopération universitaire au développement de la Belgique

Melchior Mukuri

- responsable du bureau du Réseau documentaire international sur la région des Grands Lacs en lien avec la coopération française (depuis 2000)
- membre du conseil scientifique de la chaire UNESCO à l'UB (depuis 2002)
- membre de la mission internationale sur l'évaluation de l'enseignement supérieur burundais du comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur (2008)
- membre du comité de réforme PARES soutenue par la coopération française

Les parcours de Gilbert Midende et de Melchior Mukuri confirment la juxtaposition des universitaires burundais en haut poste administratif à l'UB avec la scène politique nationale (ministre, programme PARES, mission internationale sur l'évaluation de l'enseignement supérieur). Mais leurs trajectoires révèlent également les nombreuses passerelles avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds, que ce soit dans des programmes de réformes, d'expertises ou de recherche universitaire.
A noter également que Gilbert Midende a fait ses études de master et de doctorat en Belgique à l'Université libre de Bruxelles, ce qui lui a permis d'établir de nombreux contacts facilitant l'obtention du poste de responsable du projet de coopération entre l'UB et la coopération belge.

GROUPE 3

Les universitaires est-africains.
L'université comme tremplin national

Principales fonctions occupées

Caractéristiques

A. B. K. Kasozi

- 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 Adressing 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)

Dans le paysage du conseil et de l'expertise sur l'enseignement supérieur ougandais, A. B. K. Kasozi fait office de personnage incontournable. Si sa position de Directeur exécutif de la Commission nationale pour l'enseignement supérieur depuis plus de dix ans explique cette notoriété nationale, elle est également accentuée par ses nombreux ouvrages et articles publiés.

William S. Kajubi

- membre de la première commission sur l'enseignement supérieur (1963)
- Directeur de l'Institut national de l'éducation à MAK (1964-1977)
- Vice-Chancelier de MAK (1976-1979 et 1990-1993)
- rédaction du rapport de la commission « Educational policy review commission » (1989)
- Vice-Chancelier de l'Université privée de Nkumba (1994-1998)

Les différents postes occupés par William S. Kajubi comme expert et vice-chancelier témoignent comment les commissions nationales peuvent être de véritables opportunités pour les élites locales, afin de capter de nouvelles ressources et ainsi se repositionner professionnellement. C'est sa position à la commission « Educational policy review commission » en 1989 qui lui permet d'être nommé Vice-Chancelier à MAK et à l'Université privée de Nkumba.

Crispus Kiamba

- 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'ingéniérie 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)
- intervenant à la conférence internationale de l'AIU (2011)

Le parcours de Crispus Kiamba est un modèle régional qui représente les liens étroits existant 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), il obtient un premier poste national à la Commission nationale pour l'enseignement supérieur, avant d'avoir la charge du portefeuille ministériel de l'enseignement supérieur l'amenant à intervenir dans les colloques et conférences nationales et internationales.

Sylvia S. Temu

- expert dans le comité du CHET
- expert 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 la formation professionnelle (depuis 2013)

Par une ascention et une mobilité professionnelles en à peine cinq ans, Sylvia S. Temu a occupé les postes de Directrice de la planification et des finances et d'Adjointe du vice-chancelier de l'UDSM, avant d'avoir la charge du portefeuille de l'enseignement supérieur au gouvernement. Elle représente actuellement un symbole supplémentaire en Tanzanie de la féminisation des postes politiques auprès des bailleurs et des organisations internationales.

Julien Nimubona

- 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)
- Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique pilotant la réforme PARES soutenue par la coopération française (2010-2013)

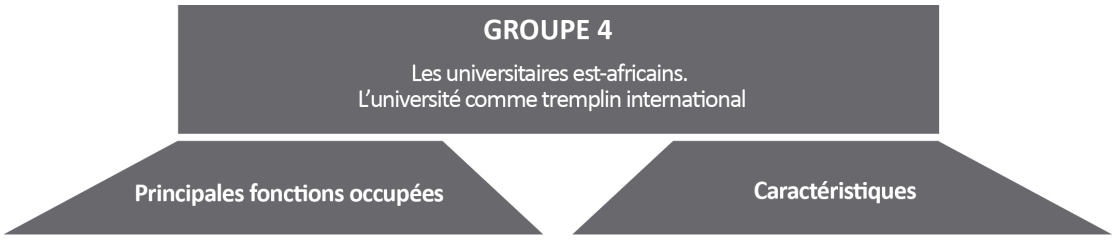
Charles Nditije

- responsable des activités académiques de l'UB (1993-1997)
- Directeur de l'Ecole normale supérieure (1999-2005)
- Ministre de la prise en charge de la lutte contre le sida (2005)
- Directeur de l'Ecole normale d'administration (2005-2008)
- conseiller du recteur pour les réformes universitaires à l'UB (2008-2010)
- Parlementaire et Président du parti politique de l'UPRONA (depuis 2010)

Joseph Ndayisaba

- 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)
- membre du comité de réforme PARES soutenu par la coopération française

Les trois profils de Julien Nimubona, Charles Nditije 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) ont également obtenu, par la suite, des responsabilités ministérielles importantes (ministres de l'enseignement supérieur, de la prise en charge de la lutte contre le sida et de l'enseignement de base, parlementaire, président de parti politique, conseiller du président, sénateur). Ce qui confirme dans le cas du Burundi d'une plus forte collusion entre la scène universitaire et politique. D'ailleurs, il est intéressant de noter que les trois universitaires ont occupé le poste de responsable des activités académiques, comme si cette position était un passage obligé pour se légitimer sur la scène nationale, pour gérer l'enseignement supérieur. Sylvie Hatungimana, actuelle Secrétaire exécutive permamente de la Commission nationale de l'enseignement supérieur, a également occupé ce poste à l'UB. A propos de Julien Nimubona, il entretient de nombreux liens avec la coopération française. Il a réalisé son master à Sciences Po Bordeaux et son doctorat à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, avant de devenir professeur invité à l'Université de Lille. Ainsi, ce n'est pas étonnant que le projet PARES, soutenu par la coopération française, ait été mis en place pendant son mandat en tant que ministre de l'enseignement supérieur.



John P. M. Ssebuwufu

- 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
- Chancelier de l'Université de Kyambogo (depuis 2014)

Après avoir coordonné les réformes universitaires à Makerere, construites par les bailleurs de fonds et les organisations internationales comme un modèle de « bonnes pratiques » à exporter, John P. M. Ssebuwufu travaille comme expert à la Banque mondiale et devient secrétaire général de l'AAU. Ce poste consacre son travail effectué à MAK. De retour en Ouganda et pour saluer son expérience internationale, il est nommé Chancelier de l'Université de Kyambogo, qui est essentiellement un poste honorifique mais très bien rémunéré. Il est aujourd'hui considéré comme le symbole de la privatisation de MAK, loué par la majorité des bailleurs et critiqué par ses détracteurs.

Chacha Nyaigotti-Chacha

- 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, il a acquis une forte renommée régionale qui l'amène à intervenir dans de nombreuses conférences et formations, notamment pour la CHE et l'ANIE.

George A. O. Magoha

- 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)
- Vice-Président de l'AAU (2009-2011)
- Président de l'AAU (à partir de 2011)

Outre la carrière graduelle remarquable 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, souvent cumulables, dans les organismes internationaux comme l'AAU (vice-président puis président).

Mayunga H. H. Nkunya

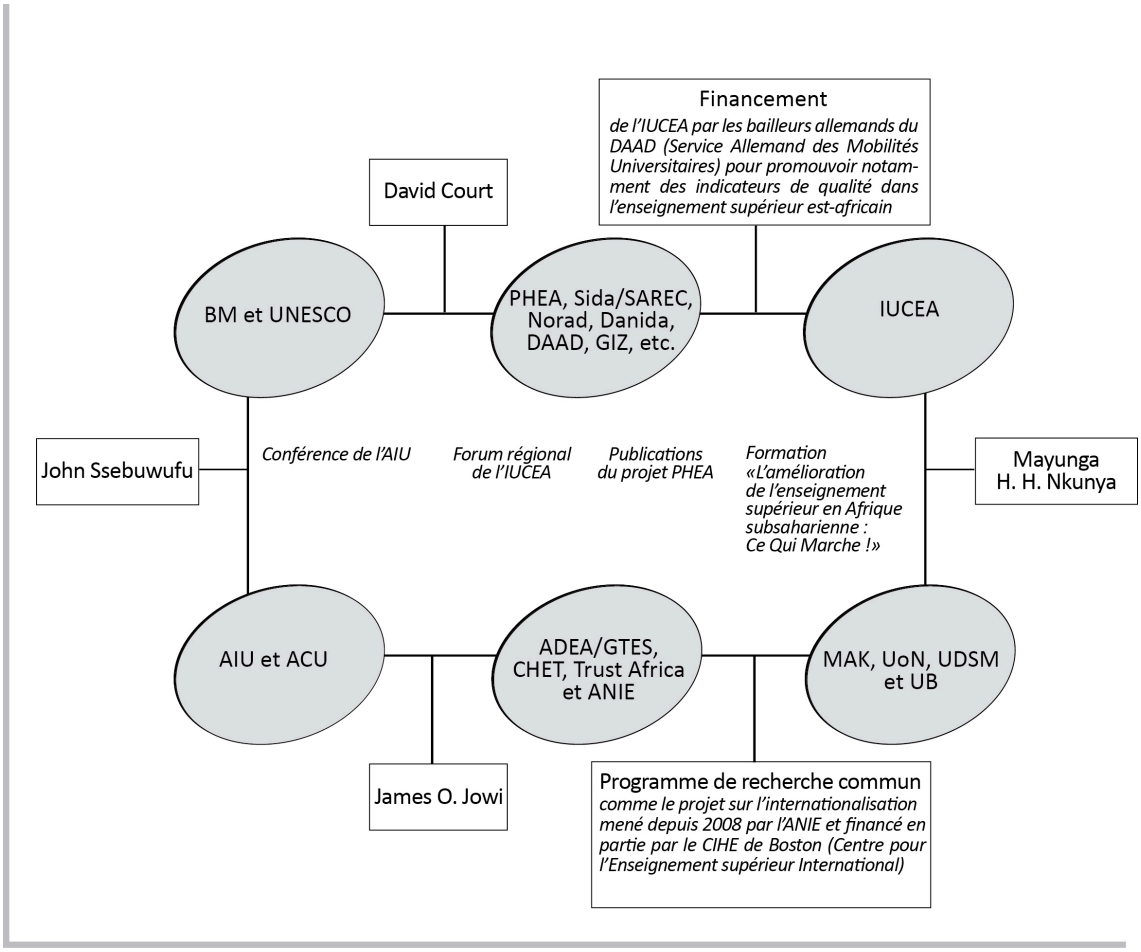
- Doyen de la Faculté de science de l'UDSM (1996-1999)
- Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques de l'UDSM (1999-2006)
- membre de la commission nationale de l'UNESCO (2000-2005)
- formation à l'UNESCO sur la management dans l'enseignement supérieur (2001)
- participant à la formation « 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)
- Secrétaire exécutif de l'IUCEA (depuis 2010)

Le parcours de Mayouga 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'AUU 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 de 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 procédures d'assurance qualité dans l'ensemble des services et fonctions des établissements d'enseignement supérieur est-africains (recrutement, promotion, accréditation des programmes, etc.).

C'est bien cette circulation des professionnels de l'enseignement qui permet des formes de partage de cadres cognitifs et explique certaines dynamiques de convergence des transformations des systèmes universitaires. L'ensemble de ces professionnels, facilitant la circulation du référentiel structurant l'enseignement supérieur, forme ainsi un réseau prenant forme autour des institutions, organismes et autres associations (BM, PHEA, AIU, ADEA…). Ces acteurs-passerelles individualisent ce lien invisible entre les espaces nationaux, régionaux et internationaux. Ce sont ces acteurs qui permettent la construction de ce réseau, qui génèrent la diffusion des idées, des modèles, des prescriptions et des « bonnes pratiques » et qui contribuent à la re-construction de l'agenda international. La convergence et la mobilité des parcours professionnels, la participation à des conférences internationales, des workshops, des formations sont autant d'espaces de socialisation entre pairs et de mise en réseaux des professionnels. Mais cette fluidité et cette mise en réseaux peuvent également se réaliser par des passerelles pouvant prendre la forme de programmes de recherche ou de financement. Par exemple, l'aide budgétaire allouée par un bailleur de fonds, pour instaurer un programme de recherche entre une université du Nord et du Sud, nécessite la plupart du temps la mise en place d'un dispositif technique et une forte mobilité de certains professionnels, participant à des processus de socialisation importants. C'est donc un ensemble d'espaces et d'individus, situés à différentes échelles, et plus ou moins hiérarchisés, qui fluidifient la diffusion d'un certain type de savoir-faire.

En reprenant le schéma esquissé dans la première partie du chapitre et à l'aune des données empiriques accumulées, on peut construire un modèle plus précis de la formation de ce réseau d'expertise en Afrique de l'Est qui explique comment certains instruments peuvent circuler et se diffuser et, in fine, former des dynamiques de standardisation de certaines pratiques et systèmes universitaires.

Figure 4 : Le réseau de la fabrique et de la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est



Conclusion

L'objectif de ce chapitre était de s'intéresser aux espaces et aux acteurs favorisant la diffusion, la circulation et donc les dynamiques de convergence de politiques publiques, en se focalisant plus spécifiquement sur l'expertise structurant l'enseignement supérieur. On a utilisé la notion théorique de forum afin de cartographier les espaces où se joue l'expertise de l'enseignement supérieur dans la région et d'y repérer les acteurs qui les composent, afin de reconstituer l'ensemble du réseau qui structure les recommandations et les « bonnes pratiques » agençant les réformes universitaires en Afrique de l'Est. Plus exactement, nous avons démontré que l'analyse de cette expertise en Afrique de

l'Est se construit et circule essentiellement autour de forums « intermédiaires » (bailleurs de fonds, IUCEA, groupes d'expertise et associations). Ces forums ont pour principale fonction de véhiculer la rhétorique politique construite par les organisations internationales. Ils servent de relais pour promouvoir et diffuser cette expertise internationale, tout en la reconstruisant pour l'adapter aux enjeux régionaux et nationaux des espaces universitaires est-africains. Ils n'ont pas la capacité (humaine, financière, logistique) de fabriquer une expertise indépendante de celle produite par les organismes internationaux mais participe pleinement à sa diffusion et à sa reconstruction régionale, notamment en fixant des cadres prioritaires comme l'assurance qualité (partie 1, chapitre 4). L'ensemble (Banque mondiale, UNESCO, forums intermédiaires) constituant alors en Afrique de l'Est le forum de la rhétorique politique.

La fluidité caractérisant ces forums est mise en relief par des acteurs-passerelles qui construisent un véritable réseau d'expertise. Les résultats de ces recherches démontrent qu'on observe une pluralité dans la nature des acteurs (experts, représentants des bailleurs, représentants des organismes internationaux, universitaires, responsables administratifs, membres du gouvernement) intervenant dans le processus de fabrique et de circulation de cette expertise universitaire, liée notamment à la capacité financière limitée de l'Etat. Pourtant, le nombre d'acteurs est-africains impliqués reste limité quantitativement. Très peu d'acteurs, partageant de nombreuses caractéristiques communes (génération, cursus, trajectoire professionnelle), sont en effet multipositionnés et cumulent un ensemble de ressources et de capitaux facilitant la circulation et la diffusion de l'expertise.

Ce constat de la constitution d'un réseau agençant l'expertise sur l'enseignement supérieur engage à s'intéresser aux dynamiques de standardisation des systèmes et des pratiques universitaires. En effet, après avoir analysé le « pourquoi » et le « comment », on souhaite s'interroger autour du « qu'est-ce qui » circule ? Le

chapitre suivant a pour objectif de démontrer que, plus que les modèles pédagogiques, les étudiants ou les professeurs, ce sont les normes organisationnelles qui se diffusent, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs techniques qui servent d'instruments de l'analyse de l'action publique (partie 1, chapitre 4).

4. Chapitre 4. La circulation des instruments d'action publique. Repenser la dynamique de standardisation des systèmes et des pratiques universitaires

> « *La circulation des modèles pédagogiques, des modèles d'évaluation, de l'organisation des cursus* […]*, de l'organisation administrative elle-même, participe clairement aujourd'hui à cette internationalisation des pratiques universitaires. Cette circulation des standards organisationnels pourrait donner à penser que l'on a à faire à une mondialisation des modèles, des normes, des contenus de formation, etc. Il nous semble cependant qu'il est prématuré aujourd'hui d'affirmer que ces politiques publiques d'adaptation, imposées par la globalisation économique et financière, et les initiatives privées qui les accompagnent, entraînent d'emblée une homogénéisation – une mondialisation – de l'espace international de l'enseignement supérieur et de la recherche* »[931].

On a démontré précédemment que la circulation des politiques publiques d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est est conditionnée par une expertise qui se construit autour de forums intermédiaires et acteurs-passerelles qui participent au processus de circulation et de traduction des prescriptions internationales (partie 1, chapitres 1 et 3). Ce résultat de la constitution d'un réseau qui agence l'expertise sur l'enseignement supérieur engage désormais à s'intéresser aux « objets » qui circulent et à leurs conséquences sur les systèmes et pratiques universitaires. Plus que les enseignements pédagogiques, personnels enseignants ou les étudiants, ce sont les normes organisationnelles qui se diffusent le plus, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs techniques qui permettent d'analyser l'action publique. On souhaite désormais travailler sur la circulation des Instruments de l'Action Publique (IAP), plus exactement à l'instrumentation de ces techniques dans le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est tout en repérant leurs impacts sur les structures, les pratiques des acteurs comme sur les programmes universitaires.

[931] LECLERC-OLIVE, Michèle, « La circulation internationale des modèles et des savoirs : introduction » in LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine, *Les mondes universitaires …*, *op. cit.*, p. 255.

Aussi, ce chapitre[932] esquisse les ressorts d'une transformation saillante et peu étudiée dans les universités du Sud[933] : l'articulation entre la mise en place d'une nouvelle ingénierie[934] dans les institutions publiques d'enseignement supérieur et son impact sur les systèmes, les pratiques et les savoirs académiques. Initialement, les réformes universitaires entreprisent au début des années 1980 portent sur une restructuration des modes de financement de l'enseignement supérieur. Les différents gouvernements de la région, ancrés dans une profonde crise économique, laissent peu à peu entendre qu'il est urgent que l'université publique développe de nouvelles stratégies pour répondre à la massification de l'enseignement supérieur, présentée comme un processus inévitable pour aboutir à une démocratisation du secteur. Pour encadrer ces transformations soudaines se conjuguent des réformes en terme de gouvernance, c'est-à-dire, selon les réformateurs, de « bonne » gouvernance. Le concept est tellement en vogue qu'on le retrouve dans l'ensemble des programmes de développement des établissements (« vision plan » et « strategic plan »). Il n'est pourtant guère questionné. Son utilisation est devenue banale alors qu'aucune définition clairement établie ne se dégage[935]. L'usage massif de cette notion révèle un changement de paradigme où le « benchmarking » ou « ranking » y deviennent des outils de légitimation. Or, les procédures et les normes bureaucratiques, encouragées par une vision entrepreneuriale des universités, ont engagé une

[932] Ce chapitre est en partie issu de PROVINI, Olivier, « La circulation des normes bureaucratiques et son influence sur les savoirs universitaires en Afrique de l'Est : une approche par les instruments d'action publique à travers les études de cas des universités de Nairobi et de Makerere », troisième Rencontre des études africaines en France, 30 juin-2 juillet 2014, Bordeaux et PROVINI, Olivier, « Croquis du nouveau ... », *art. cit.*

[933] Se référer par exemple à MATERU, Peter, « Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa. Status, Challenges, Opportunities, and Promising Practices », *World Bank Working Paper*, 2007, n° 124.

[934] Voir les travaux sur l'ingénierie néolibérale en Afrique : ADAM, Christopher S. et GUNNING, Jan W., « Redesigning the Aid Contract : Donors' Use of Performance Indicators in Uganda », *World Development*, 2002, vol. 30, n° 12, p. 2045-2056 ; FERGUSON, James, *Global Shadows …*, *op. cit.* ; FOURIE, Elsje, « Model Students … », *art. cit.* ; HARRISON, Graham, « Economic Faith … », *art. cit.* ; HARRISON, Graham, *Neoliberal Africa …*, *op. cit.* ; HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du …*, *op. cit.* et HIBOU, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation …*, *op. cit.*

[935] Les positions varient d'une vision essentiellement économique et bureaucratique à une acceptation plus large de gouvernance démocratique, assise sur des critères éthiques et légaux, en référence aux droits de l'homme ou à l'Etat de droit. Voir, dans une approche quantitativiste, les travaux de RAZAFINDRAKOTO, Mireille, ROUBAUD, François et WANTCHEKON, Leonard, « Introduction thématique. Gouvernance et démocratie en Afrique : la population a son mot à dire », *Afrique contemporaine*, 2006, n° 220, p. 21-31.

reconceptualisation des établissements, de leurs rôles et de leurs missions, et donc par concordance, ont débouché sur des nouvelles définitions des acteurs universitaires, de leurs pratiques ou encore des contenus d'enseignement. Le savoir et savoir-faire hérités du secteur privé, qui établissent un lien entre ingénieries techniques et politiques[936], structurés par des rapports, des tableaux, des organigrammes, des graphiques, des chiffres, des indicateurs, des objectifs et/ou des buts organisationnels, planifient et implémentent les contours d'une nouvelle définition du paysage universitaire en Afrique de l'Est. Cette économie universitaire, conjuguée par un ensemble d'outils et de techniques a ainsi privilégié le développement de certaines structures, pratiques, filières et cursus au détriment d'autres[937].

A partir de l'exemple des universités d'Afrique de l'Est, plusieurs questionnements structurent le raisonnement : comment se matérialisent ces IAP sur cette problématique de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est ? Comment cette circulation des IAP a-t-elle été facilitée par l'intégration régionale ? Dans quelle mesure ces normes bureaucratiques et administratives ont-elles modifié et affecté les acteurs, leurs pratiques et la constitution des savoirs ? Par exemple, quel est l'impact des programmes de développement nationaux - visions 2025, 2030, 2035, 2040 – qui esquissent cette nouvelle bureaucratisation néolibérale du monde, sur la formation universitaire ? Comment se sont effectuées les greffes au niveau des universités ? C'est-à-dire de quelles manières ces modes de management sont-ils renégociés et mis en œuvre par les acteurs et enjeux locaux ? Et au final, comment ces transformations peuvent-elles se révéler être contradictoires aux objectifs affichés initialement ?

---

[936] CHELLE, Elise, « Un militantisme réformateur : les manuels du nouveau management public », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n°3, p. 29.

[937] Par exemple, sur le développement des sciences par rapport aux sciences sociales, voir les travaux sur la région de BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires …*, *op. cit.* ; CHARTON, Hélène et OWUOR, Samuel, « De l'intellectuel à … », *art. cit.* et KIMAMBO, Isaria N. (dir.), *Humanities and Social …*, *op. cit.*

L'ambition du chapitre est de comprendre comment ces différentes réformes, construites transnationalement et régionalement, se sont adaptées à des configurations et des jeux de pouvoir localement situés. On défend l'hypothèse que si cette ingénierie universitaire, structurée autour de nouvelles techniques bureaucratiques, légitimées par le chiffre et le classement, est le résultat d'une redéfinition de l'université dans les arènes internationales et régionales, elle est renégociée, retranscrite et retraduite localement en fonction des enjeux et des acteurs, notamment administratifs et enseignements. Afin de défendre l'argumentaire, nous commençons par présenter théoriquement l'analyse des IAP avant de l'appliquer à notre cas d'étude. Nous esquissons ensuite les impacts des IAP sur les structures, les pratiques et les contenus d'enseignement avant de questionner l'adaptation de ces instruments au niveau local en prenant l'exemple des savoirs et de la gouvernance universitaires.

4.1. Appréhender les nouvelles normes bureaucratiques des universités est-africaines comme des instruments d'action publique

A travers l'élaboration d'un réseau est-africain spécialisé sur les problématiques structurant l'enseignement supérieur, on postule que ce qui circule dans cet espace, plus que les modèles pédagogiques, les étudiants ou les professeurs, c'est un ensemble de dispositifs techniques qui sert d'instrument à l'analyse de l'action publique. Au sein des structures universitaires est-africaines, ces IAP se matérialisent dans un corpus de procédures et normes qui configurent une nouvelle bureaucratie universitaire et participent à des processus de quantification, commensuration et de standardisation.

4.1.1. Eléments de définition des instruments d'action publique

La littérature sur les instruments s'est essentiellement développée à partir des travaux de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Gales dans le cadre de leur projet de

recherche commun[938]. Ils définissent ainsi un instrument d'action publique comme un dispositif technique et social structurant les rapports sociaux eu égard aux significations et représentations dont il est porteur[939]. Les instruments d'action publique doivent être appréhendés comme des institutions au sens sociologique du terme, c'est-à-dire comme un ensemble de procédures et de règles qui encadrent les interactions et les comportements des acteurs. Les instruments « *fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective* […]. *Comme toute institution, les instruments permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible, le comportement des acteurs* »[940]. Ces instruments sont donc des institutions qui déterminent partiellement la manière dont les acteurs se comportent et qui leurs offrent des ressources. Ils conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts au détriment d'autres, et véhiculent une représentation des problèmes[941]. Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales déterminent cinq types d'instrument d'action publique qui génèrent un rapport politique et un type de légitimité singulier (cf. annexe 8). Dans le cadre de nos recherches, on s'intéresse essentiellement au cinquième modèle, celui des normes, des standards et des « best practices » qui encadrent désormais la gouvernance dans les universités d'Afrique de l'Est.

Ces instruments ne sont pas neutres mais sont porteurs de valeurs. Ils véhiculent une interprétation du social en étant producteurs « *d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'ils traitent et induisent une problématisation particulière de l'enjeu, dans la mesure où ils hiérarchisent des variables et peuvent aller jusqu'à impliquer un système explicatif* »[942]. Ces instruments, en construisant une

---

[938] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par …*, *op. cit.* Voir également les prémices de ces réflexions dans LASCOUMES, Pierre et LE BOURHTIS, Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, vol. 11, n° 42, p. 37-66.
[939] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les …*, *op. cit.*, p. 13.
[940] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Instrument » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 331.
[941] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les …*, *op. cit.*, p. 15-16.
[942] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Instrument » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 326.

grille de catégorisation, ont pour vocation de comporter une dimension de compromis et d'accord conventionnels qui peuvent être applicables à un ensemble de situations. Ce sont également des dispositifs normatifs, à la fois techniques et sociaux[943] qui associent savoir et pouvoir : « *la mesure, la quantification ne sont évidemment pas neutres – pour reprendre la formule consacrée –, elles sont le résultat de conflits et de luttes de définition* »[944]. Pour autant, ces instruments sont construits stratégiquement comme des cadres apolitiques et dépolitisés, expliquant leur grandes capacités à circuler et à se diffuser[945]. Aussi, ces objectifs chiffrés, l'hégémonie des procédures bureaucratiques et des normes quantifiables participent à des modes de gestion et gouvernement[946]. Comme l'affirme Olivier Ihl, « *gouverner, c'est s'appuyer sur des modèles d'action qui, de plus en plus, se drapent d'une exigence d'objectivité* »[947]. Les travaux d'Alain Desrosières ont par exemple démontré comment la production de statistique véhicule un langage et des représentations communes, créant des formes de vérité et d'interprétation du monde s'imposant à l'ensemble des acteurs[948]. De la même manière qu'A. Desrosières questionne l'outil statistique, Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales envisagent les instruments d'action publique comme des technologies de gouvernement[949] en rompant avec

---

[943] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au … », *art. cit.*, p. 18-20.

[944] HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 28-29.

[945] Sur la généralisation de ces procédures dépolitisées, voir par exemple les travaux de James Ferguson sur les programmes de développement au Lesotho : FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine. « Development », Depolitization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press, 1990 comme les analyses de Béatrice Hibou : HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de …*, *op. cit.* et HIBOU, Béatrice, « Economie politique du … », *art. cit.*

[946] Certains auteurs les considèrent comme participant à une gestion néolibérale. Voir par exemple les travaux de DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison …*, *op. cit.* ; HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du …*, *op. cit.* et HIBOU, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation …*, *op. cit.* Pour une analyse critique de cette conception néolibérale de ces instruments d'action publique, se référer à HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de …*, *op. cit.*, p. 27-30.

[947] IHL, Olivier (éd.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 8.

[948] Alain Desrosières affirme ainsi que « *l'information statistique ne tombe pas du ciel comme un pur effet d'une « réalité antérieure » à elle. Bien au contraire, elle peut être vue comme le couronnement provisoire et fragile d'une série de conventions d'équivalence entre des êtres qu'une multitude de forces désordonnées cherche continuellement à différencier et à disjoindre* ». DESROSIERES, Alain, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993, p. 397. Voir également l'ouvrage récent de SUPIOT, Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.

[949] FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits 1965-1988 II*, Paris, Gallimard, 2001.

l'illusion de leur statut statique, neutre et technique[950]. Enfin, les instruments à l'œuvre peuvent produire des effets spécifiques (création de nouveaux espaces sociaux, institutions, instruments) indépendants des objectifs qu'ils leurs sont assignés : « *au fur et à mesure de leur usage, ils tendent à produire des effets originaux et parfois inattendus* »[951].

La force de ces instruments est leur diffusion et circulation entre les différents niveaux d'action publique (par exemple, internationaux, régionaux, nationaux et locaux). Que ce soit dans les pays du Nord ou du Sud, et indépendamment du secteur d'action publique concerné, on observe une référence croissante à ces instruments managériaux s'inspirant des régulations des marchés[952]. Ces modèles alternatifs à la bureaucratie dite traditionnelle ont favorisé le développement d'instruments de nature plus procédurale où les institutions étatiques doivent « *se concentrer, voire se limiter au « steering » (orienter) plutôt qu'au « rowing » (conduire). Ces modes hybrides de régulation ne traduisent pas nécessairement un retrait de l'Etat, mais ils suscitent d'importantes questions quant à la transparence, l'imputabilité et la légitimité des processus de décision* »[953]. Dans nos recherches, la diffusion de modes de pilotage de l'action publique fondés sur la mesure des performances est favorisée par l'ensemble du réseau d'action publique identifié dans le chapitre précédent (partie 1, chapitre 3). Outre la constitution d'espace politique favorisant l'échange et le partage, la construction de ces instruments comme des outils apolitiques et dépolitisés explique également leur grande capacité à circuler et à se diffuser.

Cette configuration d'acteurs en réseau laisse à penser qu'on assiste à des formes d'uniformisation et de standardisation des espaces universitaires, des pratiques

[950] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au … », *art. cit.*, p. 18-19. Voir également, sur le continent africain, DARBON, Dominique, « Modèles et transferts … », *op. cit.*, p. 261-263.
[951] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, « Instrument » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 330.
[952] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au … », *art. cit.*, p. 5.
[953] *Ibid.*, p. 15.

et des représentations à travers la circulation et la diffusion de ces IAP. Pourtant, la littérature sur les transferts (normatifs, institutionnels et politiques[954]) a insisté sur les limites de ces pratiques de diffusion d'instruments puisque leur réappropriation se superpose à des pratiques et des enjeux nationaux et locaux. La circulation de solutions d'actions publiques, d'idées, de procédures, de techniques et technologies sociales est synonyme de transactions et d'ajustements. Même dans le cadre d'une dépendance accrue en termes financier et technique vis-à-vis de l'extérieur, la circulation des IAP demeure un processus dynamique de coproduction et de négociation[955]. Ce qui pose la question des effets inattendus de ces IAP : « *beaucoup de recherches convergent pour signaler la très forte capacité des metteurs en œuvre à réinterpréter, voire à réorienter, le sens initial des programmes d'action publique, et cela en fonction de leur savoir-faire et de leurs routines. Un instrument peut être intégré dans une pratique, mais se voir orienter vers d'autres finalités que celles prévues initialement* »[956]. On peut d'ailleurs émettre l'hypothèse que l'utilisation des instruments produit des effets « non-désirés » plus important en Afrique. Cet argument pourrait se vérifier dans la pluralité des cadres cognitifs et normatifs s'expliquant par les différentes vagues de réformes venues se superposer sur le continent[957]. La mise en place de nouveaux instruments de politique publique peut donc être entravée, modifiée et/ou limitée par cette configuration institutionnelle et juridique en « mille-feuilles » puisque les acteurs jouent stratégiquement, pour se (re)positionner, se légitimer, avec la pluralité de ces cadres cognitifs.

Si les transferts d'instruments d'action publique engendrent des processus de renégociations, il existe également des dynamiques de blocage. Alors que cette question des conflits et des oppositions fait partie des effets peu observés et

[954] Cf. chapitre 1 et annexe 3.
[955] NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la … », *op. cit.*, p. 84.
[956] LE BOURHIS, Jean-Pierre et LASCOUMES, Pierre, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques » in HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de …*, *op. cit.*, p. 503.
[957] Voir comme synthèse, CHAUVEAU, Jean-Pierre, LE PAPE, Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des … », *op. cit.*

analysés des techniques de gouvernement[958], Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes proposent d'identifier trois moments de résistance à un instrument :

- celui de la conception d'un instrument : l'espace de formulation, de choix et/ou de design d'un instrument est souvent le lieu de conflits entre les acteurs ;
- celui de l'appropriation d'un instrument et de sa mise en œuvre : difficulté d'application et de mise en place d'un instrument par une opposition au changement, des résistances cognitives, individuelles et organisationnelles, des cultures professionnelles distinctes et/ou un contexte d'action des agents opérateurs ;
- et celui de son appropriation par les publics cibles et sur les relations de guichet : variété des usages qui peuvent expliquer la résistance des usagers et/ou des agents de proximité[959].

Dans le cadre de ces recherches, on s'intéresse avant tout à cette seconde résistance qui se situe dans la phase de l'appropriation d'un instrument et de sa mise en application. L'exemple de la mobilisation des étudiants ougandais de Makerere contre une nouvelle manière d'appréhender l'économie politique des bourses étudiantes (suppression progressive des différentes aides budgétaires et introduction d'étudiants privés) est un exemple illustrant bien la difficulté de la mise en place d'un instrument devant une opposition au changement qui se matérialise par de l'action collective. Dans ce chapitre on souhaite plutôt démontrer comment la mise en place des IAP se heurte parfois à des stratégies locales et sur leurs effets inattendus, c'est-à-dire questionner la réappropriation de l'instrument par des acteurs locaux dont les actions sont structurées par des positions et des enjeux singuliers. Plus empiriquement, on souhaite démontrer comment la configuration à l'Université de Makerere éclaire la manière dont les responsables des départements et des facultés de SHS (Sciences Humaines et

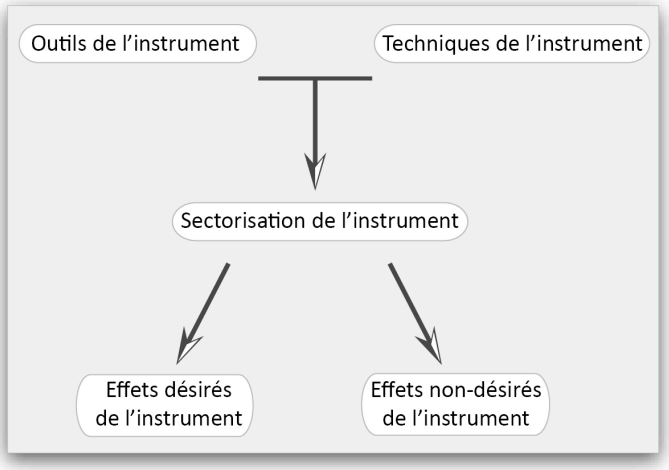
[958] LE BOURHIS, Jean-Pierre et LASCOUMES, Pierre, « Les résistances aux … », *op. cit.*, p. 493.
[959] *Ibid.*, p. 500-506.

Sociales) ont tiré bénéfice de ces instruments pour attirer toujours plus d'étudiants dans leurs filières.

Avant de développer l'argumentaire, nous avons effectué un schéma représentant l'articulation entre ce cadre théorique et son application au cas de la gouvernance universitaire en Afrique de l'Est, pour comprendre de quelles manières les IAP se manifestent au sein des établissements d'enseignement supérieur de la région. Alors que la littérature théorique sur les IAP s'est développée autour des travaux de Pierre Lascoumes et de Patrick Le Gales dans le cadre de leur projet de recherche au « Nord », on postule, pour comprendre le cas des IAP dans le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est, qu'il faut effectuer une distinction entre les « outils » et les « techniques » des instruments, avant d'en appréhender leurs sectorisations et leurs instrumentations[960] (effets désirés et non-désirés). Le schéma a donc l'ambition d'appliquer le concept à notre cas d'étude en permettant une meilleure compréhension empirique de la notion à travers son opérationnalisation. L'ensemble des exemples utilisés dans la définition des termes est ensuite détaillé tout au long du chapitre.

[960] HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de …*, *op. cit.*

Figure 5 : L'analyse des instruments de l'action publique appliquée au secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est



Définitions des notions

- **Les outils de l'instrument** sont les cadres et l'essence des IAP. Ils se donnent à voir et s'apparentent à des recettes que des acteurs diffusent et réutilisent indifféremment du secteur de politiques publiques. Exemples d'outils encadrant le secteur universitaire est-africain : certification ISO, assurance qualité, audit, « benchmarking », « ranking » institutionnel, « rating » institutionnel, « good practices » et « best practices ».

- **Les techniques de l'instrument** définissent l'ensemble de l'appareil méthodologique et théorique qui encadre les outils des instruments, c'est-à-dire que ces instruments définissent la manière et la façon dont sont construits les outils. Si la plupart des techniques de ces instruments sont régulées par le chiffre, ces techniques revêtent également une grammaire, un langage et un champ sémantique singulier. Exemples de techniques structurant le secteur universitaire est-africain : chiffres, tableaux, organigrammes, graphiques, statistiques, indicateurs, objectifs et buts organisationnels.

- **La sectorisation de l'instrument** correspond à la phase de mise en application de l'instrument à un secteur de politiques publiques. Exemples de sectorisation d'instrument que l'on retrouve dans le champ universitaire est-africain : « strategic plan », « vision plan », « task force », « handbook » et rapports sur l'enseignement supérieur.

- **Les effets désirés et non-désirés de l'instrument** rassemblent l'ensemble des résultats prévus comme non prévus produits par les instruments. Ces conséquences peuvent être liées aux pratiques et stratégies des acteurs, dans la phase de son importation ou dans sa mise en application. Exemples d'effets désirés et non-désirés dans le secteur universitaire est-africain : mise en place de structures encadrant les procédures d'assurance qualité dans l'ensemble des universités publiques de la région (effets désirés), les responsables des départements et des facultés de SHS se réapproprient ces instruments pour attirer toujours plus d'étudiants dans leurs filières (effets non-désirés).

4.1.2. Le développement d'une nouvelle ingénierie univeristaire en Afrique de l'Est : le rôle de l'organisation régionale IUCEA dans la promotion de l'assurance qualité

« *Si le choix d'un instrument est l'expression technicisée d'une vision du monde social et des manières d'agir sur lui alors le*

changement instrumental peut nous apprendre des choses sur le changement cognitif dans un secteur de politiques publiques »[961].

L'approche par les instruments de politique publique est une démarche heuristique en science politique pour appréhender et conceptualiser les formes de changement. En effet, l'avènement de nouveaux instruments peut servir de révélateur de transformations plus saillantes de l'action publique, « *de son sens, de son cadre cognitif et normatif et des résultats* »[962]. Dans le cadre des réformes universitaires, le fleurissement des nouveaux modes de gouvernance en vigueur met en valeur une représentation inédite de l'université, tant dans son fonctionnement bureaucratique quotidien que dans son rapport à la société.

Le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est joue un rôle central dans la mise en place de cette dynamique régionale. En 2006, l'IUCEA, le Service Allemand des Echanges Universitaires (DAAD) et la Conférence des recteurs universitaires allemands[963] signent en effet un partenariat pour promouvoir des programmes d'assurance qualité (sectorisation de l'instrument)[964] au sein des

[961] ARRIGNON, Mehdi, « L'Europe et l'emploi : comment penser l'européanisation sans la loi ? », communication pendant le congrès à Strasbourg de l'Association française de science politique, 2011, p. 12.
[962] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les …*, *op. cit.*, p. 25.
[963] Entretien avec Christophe Hansert, Directeur régional du bureau Afrique du DAAD, réalisé le 28/01/2013 à Nairobi.
[964] Concernant cette littérature sur l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur, voir notamment CHARLIER, Jean-Emile, « Savants et sorciers. Les universités africaines francophones face à la prétendue universalité des critères de qualité », *Education et Sociétés*, 2006, vol. 2, n° 18, p. 93-108 ; CROZIER, Fiona, CURVALE, Bruno et HENARD, Fabrice, « Quality Convergence Study. A Contribution to the Debates on Quality and Convergence in the European Higher Education Area », *ENQA Occasional Papers*, 2005, n° 7 ; GARCIA, Sandrine, « L'assurance qualité : un outil de régulation du marché de la formation supérieure et de gestion des universitaires », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2006, n° 5, p. 69-93 ; GARCIA, Sandrine, « L'expert et le profane : qui est juge de la qualité universitaire ? », *Genèses*, 2008, vol. 1, n° 70, p. 66-87 ; GREK, Sotiria, LAWN, Martin et OZGA, Jenny, « Introduction : qualité, évaluation, européanisation et gouvernance de l'éducation », *Education et sociétés*, 2011, vol. 2, n° 28, p. 5-19 ; HAUG, Guy, « Quality Assurance/Accreditation in the Emerging European Higher Education Area : a Possible Scenario for the Future », *European Journal of Education*, 2003, vol. 38, n° 3, p. 229-240 ; UWAKWE, Charles B. U., FALAYE, Ajibola O., EMUNEMU, Benedict O. et ADELORE, Omobola, « Impact of Decentralization and Privatization on the Quality of Education in Sub-Saharan Africa : The Nigerian Experience », *European Journal of Social Sciences*, 2008, vol. 7, n° 1, p. 160-170 ; VINOKUR, Annie, « Mesure de la qualité des services d'enseignement et restructuration des secteurs éducatifs », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2005, n° 1 hors-série, p. 83-108 et VINOKUR, Annie, « La qualité de la mesure de la qualité dans l'enseignement supérieur : essai d'analyse économique », *Education et Sociétés*, 2006, vol. 2, n° 18, p. 109-124.

universités publiques et privées est-africaines[965]. L'agence de coopération allemande a ainsi investi 1,4 millions d'euros entre 2006 et 2012[966] pour mettre en place ce projet qui a permis aux personnels, administratifs comme enseignants, des universités de suivre des formations spécialisées sur l'assurance qualité et sur les procédures d'audit en Allemagne entre 2007 et 2008, d'organiser des workshops dans la région et de rédiger des documents cadres (sectorisation de l'instrument)[967] fixant les benchmarks et standards régionaux de ces nouvelles normes bureaucratiques[968] : « *the Road Map to Quality : A handbook for Quality Assurance in Higher Education in four volumes has been developed and adapted after the first round of 22 pilot programme assessments. The two volumes published so far are related to self-assessment and external assessment of programs. Two four-part training courses for prospective quality assurance coordinators from universities that volunteered to participate in the process were conducted. These quality assurance coordinators were trained on the use of the handbook and on subjects such as the nature of quality assurance, how to carry out self-assessment and external assessment at program level and how to establish internal quality assurance systems in a higher institution of learning. The use of the handbook was piloted in the 45 universities and internal and external evaluation of 47 programs spread across universities in East Africa were prepared between the four phases of training courses. National sensitisation workshops with all deans of respective faculties, work place visits by experts and information visits of decision makers to Europe were conducted simultaneously. The external reviews involved experts from East Africa and beyond* »[969]. Ainsi, cette

[965] HANSERT, Christoph, KURIA, Mike et NKUNYA, Mayunga H. H., « Joint Capacity Development for Regional Quality Assurance : the IUCEA-DAAD-HRK East African Quality Assurance Initiative », Working paper préparé pour une conférence de l'ADEA, 2012.
[966] Entretien avec Christophe Hansert, *op. cit.*
[967] THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *A Road Map …*, *op. cit.* (vol. 1) ; THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *A Road Map …*, *op. cit.* (vol. 2).
[968] Entretien avec Mike Kuria, coordinateur du projet de l'assurance qualité en Afrique de l'Est, réalisé le 18 octobre 2012 à Nairobi et plusieurs discussions informelles lors de la conférence de l'IUCEA à Arusha (Tanzanie) les 22-26 octobre 2012.
[969] HANSERT, Christoph, KURIA, Mike et NKUNYA, Mayunga H. H., « Joint Capacity … », *op. cit.*, p. 7.

« *bureaucratisation des procédures au nom de la transparence* »[970] est structurée par des espaces communs de socialisation, des techniques et outils de quantification et d'évaluation : mise en place de formation, d'audits internes et externes, établissement de nouvelles normes, rédaction de nombreux manuels, plans et autres programmes de développement aux objectifs chiffrés.

Ces prescriptions de l'IUCEA ont eu comme conséquence la mise en place de bureaux d'assurance qualité (effets désirés) au sein des universités pour coordonner les procédures d'audits internes et externes. L'ambition est de créer des standards (« *gold standards* »[971]) sur le modèle européen[972] dans les procédures de management bureaucratique et d'accréditation des programmes universitaires et de former une nouvelle catégorie de managers universitaires et de professeurs qui adhèrent et épousent ce nouveau langage[973]. Cette collaboration entre l'IUCEA et le DAAD s'inscrit dans une dynamique d'harmonisation, plus générale, de certaines activités des institutions d'enseignement supérieur (partie 1, chapitre 3). L'objectif de ce projet est de mettre en place un système compétitif permettant une comparaison régionale et internationale, « *and for key decisions to be made with minimal interference from national political pressure groups* »[974].

Dans cette logique de comparaison compétitive entre les pays membres de la communauté d'Afrique de l'Est, l'IUCEA travaille depuis quelques années sur des

---

[970] BAYART, Jean-François, *Sortir du national-libéralisme. Croquis politiques des années 2004-2012*, Paris, Karthala, 2012, p. 99.
[971] HANSERT, Christoph, KURIA, Mike et NKUNYA, Mayunga H. H., « Joint Capacity … », *op. cit.*, p. 8.
[972] On peut ainsi lire dans le rapport : « *Quality Assurance is key to the harmonization of national and regional education systems to allow for mutual recognition, mobility and transferability of key products of the higher education system in such regions. The pursuit of Quality Assurance in Europe has led to the emergence of such organizations and forums as the European Quality Assurance Forum, the European Association of Quality Assurance in Higher Education, the European Quality Assurance Register, and the European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area among others, all of which are geared towards making European higher education a force to reckon with both regionally and internationally* […]. *The IUCEA-DAAD-HRK Quality Assurance initiative was conceptualized in recognition that East Africa, being part of the international community, needs similar developments as those taking place in European Higher Education* ». *Ibid.*, p. 9.
[973] DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle …*, *op. cit.*, p. 402-456.
[974] HANSERT, Christoph, KURIA, Mike et NKUNYA, Mayunga H. H., « Joint Capacity … », *op. cit.*, p. 9.

programmes d'harmonisation des contenus des enseignements pour fixer des standards communs de connaissance à certains cursus. Un document cadre a par exemple été rédigé entre des experts allemands et est-africains en décembre 2011 lors d'un forum pour établir une grille commune de connaissances pour les études de business entre l'ensemble des universités est-africaines : « *the forum brought together more than 40 participants drawn from academics and experts in the field of Business Studies from Germany and the East African Partner States. They were joined by representatives of employers, EAC representatives, professional bodies, national regulatory agencies of the EAC Partner States and other stakeholders to discuss the Business Studies program with specific reference to expected learning outcomes, the content and structure of the program, specializations, the use of the credit points, student assessment and the role of internship among others* »[975]. Des documents ont été rédigés de manière similaire en science (biochimie, botanique, chimie, géologie, mathématique, physique) par les représentants des Commissions nationales pour l'enseignement supérieur tanzanienne, kenyane et ougandaise afin d'établir un minimum requis de savoir commun dans ces filières[976]. Cette sectorisation des IAP fixant les connaissances à acquérir par niveau d'étude ont pour objectif d'encourager la mobilité des étudiants dans la région et ainsi favoriser la reconnaissance des cursus et diplômes entre les universités est-africaines[977].

[975] *Ibid.*, p. 19.
[976] COMMISSION FOR HIGHER EDUCATION KENYA, TANZANIA COMMISSION FOR UNIVERSITIES et NATIONAL COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION UGANDA, *Credit Accumulation and Transfer System, East Africa. Minimum Standards for Courses of Study in Basic Sciences Undergraduate Programmes*, Kampala, Commission for higher education Kenya/Tanzania commission for universities/National council for higher education Uganda, 2009.
[977] Entretiens avec Moses L. Golola, Adjoint du secrétaire exécutif du Conseil national pour l'enseignement supérieur, ancien responsable de l'assurance qualité au Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est et Professeur d'histoire à l'Université Makerere, réalisé le 12/12/2012 à Kampala et avec Florence K. Lenga, Vice–Secrétaire de la commission en charge de l'accréditation et de l'assurance qualité à la Commission pour l'enseignement supérieur, réalisé le 28/03/2012 à Nairobi.

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

L'ensemble de ces outils favorise la comparaison, le classement et la compétitivité entre les établissements d'enseignement supérieur dans la région et sur le continent. Ces valeurs sont par exemple au cœur du discours de Joseph B. Wanjui, Chancelier de l'Université de Nairobi, lors de l'inauguration du Conseil de l'Université de Nairobi le 17 août 2011 : « *you will be serving on the Council of the largest, oldest, most diverse and prestigious University in the region. This is a premier institution in the country that is looked up to, for leadership in every regard. This perception is corroborated by our outstanding performance in the government performance contracting in which we have remained top performers. In the last two years, we were ranked positions two and three in a field of more than 169 state corporations. It is worth noting that many corporations with stronger financial positions have trailed UoN in the last two years which confirms the determination by management to remain competitive despite lack of enough resources. Even internationally, we are ranked top locally and among the leading universities in the region. Your duty and responsibility therefore is to ensure that the University grows to become a strong, robust and excellent institution* »[978]. Dans la consécration de cette nouvelle ère néolibérale, l'Université de Nairobi est d'ailleurs une pionnière en ayant adoptée, sur directive du gouvernement[979], la certification ISO 9001 à la fin des années 2000[980].

La certification ISO, l'un des outils des instruments d'action publique, est une norme issue du monde de l'entreprise définissant des exigences et des lignes directrices pour assurer les services et les processus internes à un organisme. Plus

---

[978] Consulté sur http://www.uonbi.ac.ke/sites/default/files/CHANCELLOR'S_SPEECH_INAUGURATION_OF_THE_UON_COUNCIL.pdf.

[979] Entretien avec Florence K. Lenga, *op. cit.*

[980] Voir le compte-rendu du cérémonial sur le site Internet de l'Université de Nairobi : http://archive.uonbi.ac.ke/iso_certificate_presentation.html.

spécifiquement, la norme ISO 9001 traduit une série d'exigences dans le système de management, quelque soit sa taille ou son secteur d'activité. De nouvelles procédures sont créées autour d'indicateurs de qualité en vue de passer avec succès l'audit conduit par un organisme certificateur. L'objectif est, ensuite, de s'efforcer d'améliorer sans cesse le service rendu, puisqu'une fois certifié, l'établissement est contrôlé et la certification renouvelée, sur la base de ces indicateurs de qualité[981]. George A. O. Magoha, Vice-Chancelier de l'UoN explique à l'occasion de la présentation de la certification ISO de l'UoN, le 7 août 2008 : « *as the leading institution of higher learning in the country, the University of Nairobi continues to play a critical role in the production of high level manpower needed for national development* […]. *The University embarked on a reform programme whose ultimate goal was to transform the University into a modern institution of higher learning comparable to the best in the world. Part of the reform programme entailed introduction of a Quality Management System that would ensure the institution meets customer requirements as well as statutory and regulatory needs pertinent to University services. To prepare the University for this new system, the Management retained the services of Kenya Bureau of Standards. The award of the ISO 9001: 2000 certification to the University is therefore an affirmation of the institution's commitment to provision of quality service to our customers. In achieving this milestone, the University of Nairobi becomes one of the very few public institutions in the country to attain this international standard of excellence* »[982]. L'université semble s'instaurer comme un véritable prestataire de services, un instrument au service de l'« économie du savoir »[983] où se structurent des consommateurs et clients à satisfaire – ou étudiants –, des biens consommables – ou contenus d'enseignement – et des nouvelles exigences face au développement national par l'essor d'une expertise – ou recherche – utile et rentable. En effet, les transformations des missions et

[981] Voir une synthèse sur la certification et la norme ISO 9001 dans LAMBERT, Gilles et OUEDRAOGO, Noufou, « Normes, routines organisationnelles et apprentissage d'entreprise », *Revue française de gestion*, 2010, vol. 2, n° 201, p. 65-85.
[982] Consulté sur http://archive2.uonbi.ac.ke/iso_certification_files/speeches/vice_chancellor.pdf.
[983] Cf. introduction.

prérogatives des institutions universitaires engagent non seulement une restructuration des modes de gestion administratifs, mais questionnent également l'identité même de ses acteurs et de l'institution.

La certification ISO 9001 a eu des conséquences directes (effets-désirés de l'instrument) sur les trajectoires des enseignants qui sont désormais rythmées par des « contrats de performance » qui structurent les carrières et les promotions. Alex Wanjala, Maître de conférences de langue et de littérature française, explique[984] :

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

Parmi le corps enseignant, l'ISO est d'ailleurs appréhendé comme un acteur à part entière, jouissant d'une personnification sans pareille et considéré comme un agent encadrant les pratiques et les représentations des universitaires[985] :

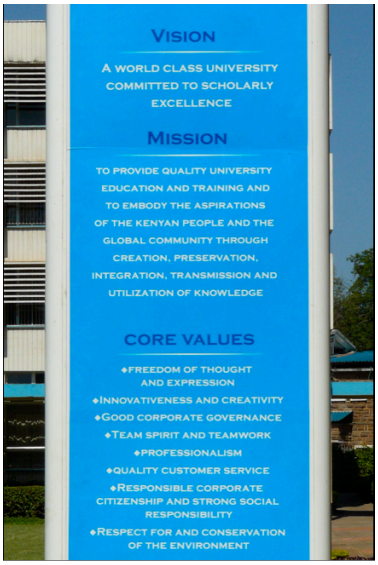
> « on a des problèmes pour corriger les copies, parce qu'avec l'ISO, on n'a que deux semaines. Il faut rendre les copies deux semaines après les examens. Donc c'est un peu difficile pour nous, mais c'est l'ISO qui dit qu'on doit le faire, on est donc obligé de le faire ».

Véritable « marque » ou « label » qui se conjugue en porte-clés, stylos, portails de messagerie[986], cartes étudiantes, l'ISO est fièrement arboré sur l'ensemble des campus à travers ses trois fétiches « vision », « mission » et « valeurs centrales ».

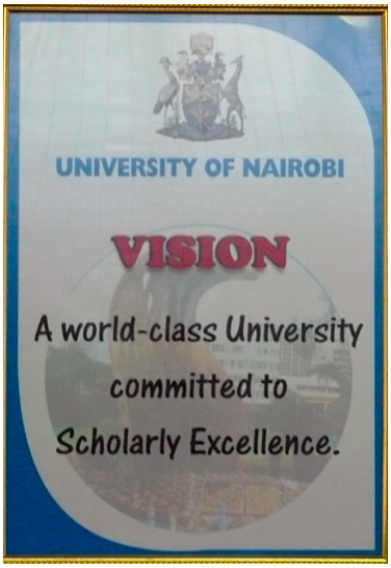
---

[984] Entretien réalisé le 30/11/2011, Nairobi.
[985] *Ibid.*
[986] A la fin des mails de l'université, on peut lire : « *UNIVERSITY OF NAIROBI IS ISO CERTIFIED. The University of Nairobi is committed to providing quality services to all its clients. The University will monitor and review its quality*

Photo 2 : Les trois fétiches « vision », « mission » et « valeurs centrales » à l'Université de Nairobi



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



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

Conjointement, l'université a adopté une « charte » énumérant les « services » délivrés. Elle est disposée à l'entrée des départements en versions swahili et anglophone. A chaque service fourni correspond une « condition requise », un « coût » et une « durée d'attente ». On y apprend, par exemple, que le temps imparti pour un renseignement téléphonique doit durer vingt secondes maximum. L'ensemble de ces procédés est bien plus qu'une simple mise sur papier des procédures bureaucratiques. On peut, par exemple, y lire les nouveaux dispositifs indirects de la « *bureaucratisation du monde* »[987] et, ce faisant, de cette discipline des corps des administrateurs et de leurs nouveaux « étudiants-clients ». Comme le souligne Pierre Dardot et Christian Laval, « *avec les nouveaux dispositifs de contrôle se développent de nouvelles perceptions des tâches à*

---

performance from time to time through an effective implementation of the Quality Management System based on ISO 9001:2008 standard ».
[987] Notion de RIZZI, Bruno, *The Bureaucratization of the World*, The Free Press, 1985 (1939).

accomplir, de nouveaux rapports au travail et aux autres […]. *L'intériorisation des normes de performance, l'autosurveillance constante pour se conformer aux indicateurs, la compétition avec les autres sont les ingrédients de cette révolution des mentalités que les modernisateurs veulent opérer* »[988]. Surtout, cette rationalité a permis le fleurissement de nouveaux enjeux économiques. Autour de la certification gravite un ensemble d'organismes publics et privés[989] qui se greffent au long processus d'accréditation, que les institutions universitaires, nouveaux prestataires de services, doivent renouveler tous les trois ans pour conserver leur précieux sésame. Alors que ces procédures annoncent un effort de transparence et de visibilité, c'est l'opacité la plus complète autour du financement de ces nouvelles activités[990]. La mise en place de la norme ISO intéresse d'ailleurs les réformateurs actuels à l'Université de Makerere qui, après une visite de l'UoN entre novembre et décembre 2009, souhaitent mettre en place ces nouvelles procédures[991].

Les acteurs promulguant ce management public affirment vouloir combattre les lourdeurs bureaucratiques et ses gaspillages. Pourtant, on assiste à la formation d'une nouvelle bureaucratie qui se met en place par des normes[992]. Cette bureaucratisation des procédures est structurée par des outils de quantification et d'évaluation. A ce titre, le « benchmarking », ou étalonnage des

---

[988] DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison …*, *op. cit.*, p. 397-398.

[989] L'institution publique « Kenyan bureau of standards », créée en 1974, supervise, via la signature de contrats gouvernementaux en 2005, l'ensemble des accréditations et organismes et notamment l'« APEX management systems-consultants LTD », établissement privé qui réalise des formations et de nombreux audits externes avec l'université kenyane.

[990] Le discours officiel stipule que, dans la mesure où l'université génère désormais la quasi-totalité de ses propres fonds comme une entreprise privée, le management de l'UoN ne doit pas divulguer publiquement ces chiffres en vue de la concurrence. D'après le résultat de nos recherches, concernant la première certification en 2008, l'Université de Nairobi, essentiellement avec les fonds générés par les étudiants privés, aurait payé 42 000 US$ auquel il faut rajouter l'ensemble des formations du personnel aux procédures à mettre en place dans les différents départements (facturé par exemple 1 000 US$ par jour par l'« APEX management systems-consultants LTD »).

[991] WABWIRE, John, NATUKUNDA TOGBOA, Edith, SSEMBATYA, Vincent et DRANZOA, Christine, « Visitation Report : University of Nairobi and Dar es Salaam », Kampala, Université de Makerere, document interne, 29 novembre – 3 décembre 2009 consultable sur le site internet http://reforms.mak.ac.ug/.

[992] Se référer à la conférence « La bureaucratisation du monde », deuxième rencontre européenne d'analyse des sociétés politiques, organisée les 5 et 6 février 2009 à l'Université Panthéon-Sorbonne (dispositif audio disponible sur http://www.fasopo.org/reasopo.htm#rencontres).

performances[993], est un outil majeur qui, dans les documents officiels et autres publications des réformateurs, doit permettre de souligner les écarts en termes de nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur, de positionnement des universités régionales au niveau continental ou encore du salaire mensuel moyen des maîtres de conférences. Sous le refrain des limites budgétaires de l'université et de son gouvernement de tutelle, se dessinent les contours d'un croquis d'une compétition généralisée entre les établissements d'enseignement supérieur publics, et publics et privés.

4.2. Une standardisation des systèmes et des pratiques universitaires : les effets désirés des instruments

La configuration en réseau de l'expertise structurant l'enseignement supérieur et la circulation de ces IAP engendrent deux principales formes de dynamique de standardisation : dans la structuration même des systèmes universitaires et dans le partage de certaines pratiques universitaires. Aussi, depuis les années 1990, les systèmes d'enseignement supérieur en Afrique sont l'objet de nombreux ouvrages et articles qui soulignent ses mutations et ses dynamiques convergentes[994]. Afin d'illustrer l'impact des IAP sur les structures et pratiques

[993] L'objectif de l'instrument est, à travers l'utilisation d'indicateurs chiffrés, d'identifier un modèle pour se comparer et de mesurer l'écart existant pour mettre en place des stratégies visant à le combler. Pour une recherche plus détaillée se référer aux travaux d'Isabelle Bruno et notamment à BRUNO, Isabelle, « La recherche scientifique au crible du *benchmarking*. Petite histoire d'une technologie de gouvernement », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2008, vol. 55, n° 4 bis, p. 28-45.

[994] Sur le continent africain voir AMELEWONOU, Kokou, FOKO, Borel, HUSSON, Guillaume, JAROUSSE, Jean-Pierre et NDEM, Francis, *Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique. Eléments de cadrage,* Dakar, UNESCO-BREDA, 2008 ; AMOUGOU, Joseph, « L'Université africaine face à la globalisation : lieu de construction d'un savoir endogène ou instrument de reproduction du modèle occidental ? », *Alternatives Sud*, 2003, vol. 10, n° 3, p. 101-127 ; ASSIE-LUMUMBA, N'Dri T., *Higher Education in …*, *op. cit.* ; CHARLIER, Jean-Emile, « Savants et sorciers … », *art. cit.* ; CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'inéluctable ajustement des universités africaines au processus de Bologne », *Revue française de pédagogie*, 2010, n° 172, p. 77-84 ; CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'influence normative du processus de Bologne sur les universités africaines francophones », *Education et Sociétés*, 2012, n° 29, p. 87-102 ; HIRTT, Nico, « Au Nord comme … », *art. cit.* ; LEBEAU, Yann et MOBOLAJI, Ogunsanya, *The Dilemma of …*, *op. cit.* ; MABIZELA, Mahlubi, « Private Surge amid Public Dominance in Higher Education : The African Perspective », *JHEA/RESA*, 2007, vol. 5, n° 2/3, p. 15-38 ; MAKOSSO, Bethuel (coord.), *Enseignement supérieur en Afrique francophone. Crises, réformes et transformations*, Dakar, CODESRIA, 2009 ; MAMDANI, Mahmood, « University Crisis and Reform : A Reflection on the African Experience », *Review of African Political Economy*, 1993, n° 58, p. 7-19 ; TADE, Akin Aina, « Beyond Reforms : The Politics of Higher Education Transformation in Africa », *African Studies Review*, 2012, vol. 53, n° 1, p. 21-40 ; ZELEZA, Paul

universitaires, nous nous appuyons principalement sur le cas de l'Université de Dar es Salaam[995].

4.2.1. Dynamiques de fragmentation des structures universitaires

Avec la circulation de ces IAP, l'une des modifications centrales adoptée sur les campus est-africains réside dans les transformations mêmes de la gouvernance universitaire. Ces réformes de gouvernance se structurent notamment autour de processus de rationalisation, via des modes de contrôle déconcentrés qui tendent à renforcer les pouvoirs des unités académiques et administratives au détriment de l'administration centrale. Ces processus de rationalisation ont comme objectif d'augmenter la performance bureaucratique tout en diminuant les coûts générés. Comme l'affirme Christine Musselin sur les cas européens, en s'appuyant sur les travaux des services publics de Nils Brunsson et de Kerstin Sahlin-Andersson, les réformes de l'enseignement supérieur visent avant tout à construire les universités en organisations, c'est-à-dire de les doter d'une identité et de frontières, de renforcer la hiérarchie en interne et d'y introduire des processus de rationalisation, notamment financière[996]. Si les universités est-africaines ont des histoires et des capacités (économiques et humaines) différentes, ces dynamiques sont identiques. A l'Université de Makerere, de nombreuses transformations ont été effectuées depuis le début des années 1990, pour aboutir en 2011 à la formation de grands rassemblements collégiaux[997]. La nouvelle gouvernance vise notamment à transférer à ces unités les activités académiques, administratives et, plus importantes, budgétaires.

Tiyambe et OLUKOSHI, Adebayo (éd.), *African Universities in …*, *op. cit.* (vol. 1) et ZELEZA, Paul Tiyambe et OLUKOSHI, Adebayo (éd.), *African Universities in the Twenty-First Century. Volume II : Knowledge and Society*, Dakar, CODESRIA, 2004.

[995] Certains éléments sont repris de PROVINI, Olivier, « Les réformes à … », *op. cit.*

[996] MUSSELIN, Christine, « Vers un marché … », *art. cit.*, p. 17 et BRUNSSON, Nils et SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin, « Constructing Organisations : The Example of Public Reform Sector », *Organisation Studies*, 2000, n° 4, p. 323-335.

[997] Entretien avec Oswald Ndoleriire, *op. cit.* Et voir MAKERERE UNIVERSITY, « Guidelines for College Composition », Working paper, Makerere University Research, Administrative and Finance Reforms Committee, 2010.

De manière similaire, en 2008-2009, l'UDSM a transformé sa structure décisionnelle par la mise en place d'unités plus autonomes vis-à-vis de l'administration centrale. Nous allons développer quelques caractéristiques du cas tanzanien afin d'esquisser les impacts concrets de ces IAP, qui se matérialisent également sur les autres campus, notamment ougandais et kenyan[998]. Le phénomène de déconcentration administrative à l'UDSM a notamment pris forme par la transformation des facultés en collèges[999]. Ce changement de terminologie confère statutairement aux collèges une plus grande autonomie vis-à-vis de l'administration centrale[1000]. Cette réforme de fragmentation décisionnelle, processus qui débute au début des années 1990 mais qui se met officiellement en place au cours de l'année universitaire 2008-2009[1001], rompt avec l'organigramme et le mode de management centralisé hérité de la période coloniale[1002]. Le personnel administratif et enseignant de ces unités accueillent avec enthousiasme cette réforme qui leur accorde une plus grande marge d'action vis-à-vis de l'administration centrale, symbolisée notamment dans une réduction des démarches bureaucratiques (procédure de recrutement, mise en place de nouveaux cursus, recherche de financement…). Yusufu Q. Lawi[1003] souligne par exemple la réduction des procédures dans le cadre du départ à l'étranger des enseignants[1004] puisqu'avant la réforme, il était nécessaire

[998] Le système au sein de l'Université du Burundi est, à la différence des cas kenyan, tanzanien et ougandais, encore très centralisé (partie 2, chapitres 1 et 4).

[999] Plus exactement, l'université est désormais structurée par des collèges (par exemple les collèges d'ingénierie d'arts et de sciences sociales et de sciences naturelles et appliqués), des instituts (comme l'Institut d'évaluation de la recherche) et des écoles (notamment l'Ecole de droit et l'Ecole d'éducation), à la taille académique et financière plus importante, pour accroître leur autonomisation et marge d'action. Ainsi, les collèges disposent de leur propre doyen et d'un service administratif plus autonome, structuré autour du principal du collège. Les écoles sont professionnalisées dans des secteurs académiques particuliers alors que les instituts sont spécialisés sur la recherche.

[1000] KIMAMBO, Isaria N., « Evolution of the Administrative Structure » in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 104.

[1001] Entretien avec Isaria N. Kimambo, Professeur d'histoire et ancien Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques, réalisé le 08/03/2010, Dar es Salaam.

[1002] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 22-23.

[1003] Responsable du bureau du vice-chancelier, maître de conférences au Département d'histoire et ancien responsable du Département d'histoire. Entretien réalisé le 17/03/2010, Dar es Salaam.

[1004] Si les réformes sont vécues plutôt positivement par le personnel académique, elles le sont également pour de nombreux étudiants. En avançant le même argument, C. Welema, doctorant en étude de zoologie, explique que les voyages à l'étranger des étudiants généraient une procédure longue et coûteuse, dans la mesure où ils devaient établir des démarches et obtenir l'accord de leur département d'appartenance et de

d'obtenir de multiples accords, ce qui rendait le processus fastidieux, difficile à aboutir et en décourageait de nombreux :

> « the official view is, number one, to reduce bureaucracy in decision making […]. I give you an example. Before this decision was taken […], we had faculties with the top administration. For example, if a teacher wanted to travel outside the country, he had to have the permission of the central administration, but also the head of department, the dean and the principal of college. So it was very bureaucratic and difficult […]. So the idea [of the reform] was to reduce bureaucratization and administrative procedures ».

M. Dangalasi met également l'accent sur ces pratiques bureaucratiques en affirmant que les unités sont désormais plus libres, notamment dans l'élaboration des programmes, pour attirer plus d'étudiants (par exemple à travers la mise en place de cours du soir réservés aux étudiants-salariés, étudiants privés) tout en insistant sur les risques engendrés par le système en terme de financement[1005] :

> « [now with the reform,] the units are free to product their own programmes to attract more students. For instance, with the implementation of evening programmes […]. It is a positive move, because colleges are allowed to produce more programmes. You can establish your own diploma programmes, you can develop certificate programmes, you can continue degree programmes. So, you can have a larger community […]. However, these changes have also [some] financial applications. How do you balance when you have no source of income ? That is where the challenge is now… We have to be more and more innovative when we start a programme. How can you start new programmes if you have no funds ? But I think, slowly, the college have ideas to find new funds, by the private sector ».

Aussi, l'un des enjeux de ces réformes se situe dans la compétition que génèrent ces transformations entre collèges et notamment dans la recherche de financements extérieurs (via des organismes publics/privés ou les financements apportés par les étudiants privés). Cette situation a abouti à des « perdants et des

---

l'administration centrale. Désormais, l'accord du collège est suffisant. Entretien réalisé le 19/03/2010, Dar es Salaam.

[1005] Entretien, *op. cit.*

gagnants »[1006] dans ces réformes. A travers l'attractivité des départements, notamment entre ceux de sciences et de SHS, il s'opère des calculs d'attractivité et de rentabilité à plus ou moins court terme. Comme l'affirme M. Dangalasi[1007], cette compétition existe entre les différentes unités d'enseignements pour « *survivre* », à travers l'élaboration de projets ambitieux et susceptibles d'attirer les bailleurs et étudiants potentiels :

> « [*Question : But do you think that this change can be harmful if there is a competition between Faculties to attract funds, to attract funds of donors ?*] Yes. I think, it is already happening because as I said […], you are supposed to have new programmes, new projects … So in a way, you have to … you have to … struggle. You have to struggle to ensure your survival ».

Cette compétition entre les départements entraîne des différences de budgets qui peuvent être conséquentes. S'il est difficile d'obtenir des évaluations précises et historiques, on peut néanmoins le repérer dans l'état même des infrastructures. Ainsi le collège de sciences sociales, en travaux depuis plusieurs années, se trouve en état de grande insalubrité eu égard à la flambante école de business (UDBS, « University of Dar es Salaam Business School »), fierté de l'établissement se situant en face de l'administration centrale[1008] (cf. annexe 9).

Cette mise en compétition généralisée des unités académiques a des conséquences directes sur la structure même de l'université et notamment sa fragmentation. On observe ainsi des phénomènes d'autonomisation de certaines filières et unités académiques, plus rentables que d'autres. Par exemple, le Collège d'ingénierie s'apparente à une sous-université avec un budget conséquent alloué par des bailleurs privés, un matériel abondant et un important personnel académique et administratif. L'exemple le plus saillant de cette dynamique date de 2004 quand le collège de l'UCLAS (« University College of

[1006] Pour reprendre la terminologie utilisée par Mahmood Mamdani dans son ouvrage sur l'Université de Makerere, MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 51-117.
[1007] Entretien, *op. cit.*
[1008] L'école de business est plus facilement mise en avant quand il s'agit de faire la publicité de l'UDSM (site Internet, documentation papier, etc.).

Lands and Architectural Studies ») est devenu une université indépendante, Ardhi. Dès le départ le statut de l'UCLAS est particulier : l'UCLAS tient ses origines d'« Ardhi Institute », créé en 1974, qui s'est rallié à l'UDSM en 1996 afin d'être reconnu par l'Etat comme un établissement d'enseignement supérieur. 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 redevenue autonome et s'est constituée, au cours de l'année universitaire 2007-2008, comme une université publique. Cette transformation est également née de la volonté du gouvernement tanzanien de créer de nouvelles universités spécialisées afin de massifier l'enseignement supérieur et pluraliser l'offre universitaire, notamment professionnalisante[1009]. Cette autonomisation de l'UCLAS a été soutenue par le personnel académique et administratif qui a vu dans ce processus une réduction importante des tâches bureaucratiques puisque l'ensemble des décisions ne devait plus être validées par l'administration centrale de l'UDSM[1010].

4.2.2. Le nouveau marché de l'enseignement supérieur : « the scramble for students »

> « *L'idée d'un système national relativement indifférencié a été remplacée par celle d'établissements concurrents luttant pour l'acquisition de ressources économiques et non matérielles* »[1011].

Les instruments d'action publique, par exemple à travers l'outil du « benchmarking » et le classement des établissements[1012], tendent à structurer un

[1009] Dans la même logique et à la même période, l'Université MUHAS (« Muhimbili University of Health and Allied Sciences ») a été créée pour succéder à la MUCHS (« Muhimbili University College of Health Sciences »).

[1010] Informations recueillies lors de discussions informelles réalisées en février-avril 2010 à l'Université d'Ardhi. Le cas de l'Université de Makerere et de l'école de business est également remarquable, comme expliqué brièvement dans le chapitre 2 (partie 1) et parfaitement détaillé dans MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 24-212.

[1011] MUSSELIN, Christine, « Vers un marché … », *art. cit.*, p. 20.

[1012] Outre les organismes internationaux les plus diffusés (« Shanghai ranking/Academic ranking of world universities », « Times higher education world university ranking », « Top universities »), il existe également différents organismes sur Internet qui permettent d'établir des classements des universités

marché compétitif de l'enseignement supérieur où les universités ne s'agencent plus sur l'offre mais sur la demande[1013]. On observe plus exactement deux grandes dynamiques. Premièrement, les frontières entre les espaces universitaires étatiques tendent à s'effriter en raison de l'avènement d'un système compétitif marchand entre les établissements pour attirer les bailleurs et les étudiants privés. On assiste à la volonté de mettre en compétition les espaces universitaires nationaux pour les stimuler et les contraindre à se composer comme appartenant à un espace régional et global. De nombreux campus, rattachés à l'université-historique, sont ouverts dans les pays voisins, pour attirer de nouveaux clients potentiels.

On assiste, deuxièmement, à la confusion public/privé[1014] par l'avènement des systèmes éducatifs privés et par une marchandisation progressive des structures universitaires publiques[1015]. La libéralisation économique et universitaire a consacré une évolution majeure : le fleurissement des établissements privés[1016].

---

africaines. Par exemple, selon le « Ranking web of universities » (http://www.webometrics.info/en/africa, consulté le 07/01/2015), l'Université de Nairobi est classée 9ème du continent (907ème dans le monde), l'Université de Makerere 13ème (1134ème dans le monde), l'Université de Dar es Salaam 31ème (2319ème dans le monde) et l'Université du Burundi 382ème (14131ème dans le monde). Le point intéressant de ces classements est leur utilisation par les acteurs, notamment les hauts responsables administratifs, et leurs diffusions et circulations. Ces compétitions et classements universitaires sont en effet largement relayés dans la presse. Un article de journal kenyan sur les universités « *world-class* », rédigé notamment par l'expert international Philip G. Altbach, est affiché sur le mur du Département de littérature de l'Université de Nairobi en décembre 2011 où il est expliqué les caractéristiques des établissements d'élites internationales (« *a high concentration of talented academic and students* » ; « *significant budgets* » ; « *strategic vision and leadership* » ; « *and a conducive, enabling environment* ») avec une photo de l'UoN annotée : « *the University of Nairobi is one of the top institutions of higher learning in Africa* ». KASSIM-LAKHA, REINIKKA, Ritva et ALTBACH, Philip G., « Building a World-Class University Is a Tall Order », *The Star*, 21 octobre 2011, p. 24. Voir également TALEMWA, Moses, « Professors Reject East Africa University Ranking », *The Observer*, 12-13 novembre 2012, p. 11 et AHIMBISIBWE, Patience, « Makerere Ranked Seventh Best University in Africa », *Daily Monitor*, 23 juillet 2014 (http://www.monitor.co.ug/News/National/Makerere-ranked-seventh-best-university-in-Africa/-/688334/2393816/-/jssvnnz/-/index.html consulté le 28/07/2014).

[1013] CHARTON, Hélène, « La place des universités africaines dans le nouveau paradigme scientifique mondiale » in BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires …*, *op. cit.*, p. 237-254.

[1014] VINOKUR, Annie, « Public, privé … ou hybride ? L'effacement des frontières de l'éducation », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2004, n° 3, p. 13-33.

[1015] L'explosion du secteur privé de l'enseignement coïncide également avec un renouveau du fait missionnaire en Afrique. Les églises réinvestissant l'université comme un territoire privilégié du prosélytisme religieux.

[1016] Se référer à ABAGI, Okwach, NZOMO, Juliana et OTIENO, Wycliffe, *New Trends in Higher Education. Private Higher Education in Kenya*, Paris, UNESCO/International Institute for Educational Planning, 2005 ;

Par exemple, le Kenya dispose de quinze universités publiques[1017] pour vingt-deux universités privées, l'Ouganda respectivement huit[1018] et vingt-neuf, la Tanzanie onze[1019] et vingt-sept et le Burundi cinq et vingt-trois[1020]. L'état de déliquescence des institutions publiques a libéré un espace sur le marché de l'enseignement supérieur en raison de la hausse de la demande. L'université privée s'est positionnée comme une alternative crédible à l'enseignement supérieur public.

Parallèlement, les universités publiques est-africaines se sont engagées sur des réformes de marchandisation de certaines de leurs activités pour concurrencer ces établissements, alors qu'on aurait pu penser que la seule ouverture des universités privées permettrait la démocratisation de l'enseignement supérieur, pour reprendre le terme utilisé par les organisations internationales. On assiste, au contraire, à une marchandisation latente des institutions publiques d'enseignement qui se sont adaptées aux universités privées via la mise en place progressive de cursus destinés aux étudiants privés (cours du soir puis généralisation de certains cursus), l'appel à des capitaux privés (aussi bien la participation des étudiants par les frais de scolarité que l'investissement des fondations philanthropiques) et la mise en place de structures de financement hybride (prêts étudiants, bourses publiques et privées).

OANDA, Ibrahim Ogachi, CHEGE, Fatuma N., WESONGA, Daniel M., *Privatisation and Private …*, *op. cit.* ; KASOZI, A. B. K., « The Role of … », *art. cit.* et MKUDE, Daniel J., « State of Higher …, *op. cit.*

[1017] Les universités publiques kenyanes les plus connues sont l'Université de Nairobi, l'Université de Moi, l'Université de Kenyatta, l'Université d'Egerton, l'Université de Maseno et l'Université Jomo Kenyatta, spécialisée dans l'agriculture et la technologie. De nombreux collèges, anciennement rattachés à l'une de ces universités publiques, sont devenus autonomes durant la fin de mandat du Président M. Kibaki (partie 2, chapitre 2).

[1018] Les universités publiques renommées sont l'Université de Makerere, l'Université de Mbara spécialisée en science et en technologie, l'école de business (anciennement rattachée à Makerere) et l'Université de Gulu.

[1019] Les universités historiques sont l'Université de Dar es Salaam, l'Université de Sokoine spécialisée en agriculture, l'Université ouverte de Tanzanie spécialisée dans le e-learning, l'Université d'Etat de Zanzibar et l'Université de Mzumbe.

[1020] Les établissements publics sont : l'Université du Burundi, l'Ecole normale supérieure, l'Ecole nationale d'administration, l'Institut supérieur des cadres militaires, l'Institut national de santé publique et l'Institut supérieur de police. Il est difficile d'avoir un suivi précis des nouveaux établissements privés certifiés et reconnus par l'Etat. Voir OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Rapport de l'analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur privé au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2012 et OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*

Depuis la fin des années 1990 et l'avènement des établissements privés, qui s'est conjugué à la multiplication des universités publiques, on assiste en Tanzanie à une marchandisation progressive de l'enseignement supérieur. Cette nouvelle configuration se matérialise avant tout par un modèle compétitif, au sein des établissements (par exemple entre les unités académiques de sciences et de sciences sociales), entre les universités publiques et, enfin, entre les établissements publics et privés de l'enseignement supérieur. M. Dangalasi insiste sur cette opposition entre les universités publiques pour capter les fonds de l'Etat. Il prend l'exemple de la compétition entre l'UDSM et l'Université d'agriculture Sokoine à propos des programmes académiques[1021] :

> « of course, there are so many challenges, now, with the other public and private universities […]. One of the challenges is now that you have a sort of scramble for students and that is very very important in terms of designing the degree programmes. Because if they are not students there … […]. But another challenge is about the working conditions. There are some universities which have better conditions than ours. And we have an increase of students. And unfortunately this is the oldest university. So, most of equipment and infrastructure are old. And that is why new staff goes in new universities because they have better conditions […]. I think that the competition, actually, is among the government universities themselves […]. I am saying this, because some of the programmes, which initially were predominantly offered by the University of Dar es Salaam, now, they are offered by other universities. So there are immediate competitions […]. For instance in the Sokoine University, you have programmes, which, formally […] were taught by the University of Dar es Salaam. Actually, some of the teachers of the University of Dar es Salaam, which are in part-time [contracts], go to teach it. So there are competitions between universities to attract funds of the government ».

[1021] Entretien, *op. cit.* De même, l'UDSM est en compétition directe avec l'Université de Dodoma, capitale administrative de la Tanzanie, qui est appelée à la concurrencer. Christophe Bordereau, enseignant de français à l'UDSM, explique que la politique menée par le gouvernement vise à transformer l'UDSM en université doctorale et d'élite et que l'établissement de Dodoma est prioritairement réservée pour développer les cursus de licence. Entretien réalisé le 27/02/2010, Dar es Salaam. Le cas kenyan entre les universités de Nairobi et de Kenyatta illustre également parfaitement cette mise en compétition entre les établissements publics d'enseignement supérieur. Concernant le cas ougandais, de nombreux articles de presse soulignent de manière récurrente les tensions entre les universités de Makerere, Mbarara et Busitema. Voir notamment BUSINGE, Conan, « Why Public Varsities Have Turned into Battlefields », *New Vision*, 4 juillet 2012, p. 19 et 22. La situation au Burundi est très différente puisque l'UB est l'unique université publique du pays.

Ce marché de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est se matérialise également par la formation d'antenne (ou campus-satellite) de certaines universités publiques et privées dans d'autres villes[1022] ou même dans d'autres pays de la région est-africaine[1023]. Surtout, cette mise en marché des établissements d'enseignement supérieur s'accompagne d'un bouleversement profond de certaines pratiques universitaires, transformant l'identité même des acteurs.

4.2.3. Les transformations des pratiques universitaires : de l'intellectuel à l'expert

La hausse du nombre d'établissements publics et privés en Tanzanie modifie ainsi le positionnement de l'UDSM dans le champ universitaire tanzanien[1024]. Mais au-delà d'une reconfiguration du système de l'enseignement supérieur, on assiste également à un véritable bouleversement de certaines pratiques. On peut au moins en développer deux, repérables sur l'ensemble des campus est-africains : i) l'implication de l'externalisation des fonds alloués à la recherche et ii) l'évolution de certaines pratiques académiques des acteurs, en prenant l'exemple des enseignants et de la consultance et plus précisément du passage du statut de l'intellectuel à l'expert.

A l'UDSM, la recherche dépend très majoritairement d'investissements externes mais qui restent majoritairement publics puisque les agences qui fournissent ce budget sont sous la tutelle d'Etats extérieurs, notamment nordiques[1025]. La recherche universitaire, largement subventionnée par le gouvernement dès la

---

[1022] Par exemple, l'Université de Kenyatta dispose de onze campus-satellites dans les régions de Nairobi, Mombasa, Kitui, Parklands, Ruiru, Kahawa, Nyeri, Nakuru, Kericho, Dadaab et Embu.

[1023] Ainsi, l'université privée kenyane « Mount Kenya University » possède des campus au Rwanda et au Somaliland. Voir également MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales … », *op. cit.*, p. 206.

[1024] ISHENGOMA, Johnson, « The Debate on Quality and the Private Surge : A Status Review of Private Universities and Colleges in Tanzania », *JHEA/RESA*, 2007, vol. 5, n° 2 et 3, p. 85-109.

[1025] GAILLARD, Jacques et WAAST, Roland, « L'aide à la recherche en Afrique subsaharienne : comment sortir de la dépendance ? Le cas du Sénégal et de la Tanzanie », *Autrepart*, 2000, n° 13, p. 71-89. Se référer également à l'ouvrage de DROZ, Yvan et MAYOR, Anne (éd.), *Partenariats scientifiques avec l'Afrique. Réflexions critiques de Suisse et d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2009.

reconnaissance de l'UDSM, a connu un tarissement de ces financements étatiques à partir de fin des années 1980-début 1990, au point d'avoir un financement externalisé depuis les années 2000[1026]. En effet, comme l'explique Daniel J. Mkude la recherche académique a été l'un des premiers domaines impacté par les coupes budgétaires des PAS à l'université. Les réductions dans ce secteur sont en effet moins visibles et polémiques que les problématiques de salaire par exemple[1027] :

> « the problem with the research is that the government never gives money. When you have any institutions in crisis, you cannot cut down the salaries [*rires*]. You cannot cut down for students, for instance, the cafeteria. You cannot cut down that. So research is usually the first to be victimized when the budget is low. Because, in fact, if you cut the teaching area, it has immediately a visible effect. Not the research [*rires*]. It is human ».

Si les réformes devaient permettre aux universités de devenir plus autonomes par rapport aux allocations gouvernementales, elles devaient, en revanche, intégrer dans leur fonctionnement leurs partenaires étrangers et privés. La ligne directrice 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* »[1028]. L'externalisation par des recours aux bailleurs de fonds n'est pas nouvelle en Tanzanie, notamment pour la construction ou la rénovation des infrastructures, mais c'est son expansion dans le secteur de la recherche qui attire

---

[1026] En 1990, l'éditorial de la newsletter de l'organisation enseignante de l'Université de Dar es Salaam dénonce d'ailleurs ces liens et cette dépendance croissante de l'université envers les bailleurs extérieurs pour faire fonctionner l'enseignement supérieur tanzanien : « *the situation at the University of Dar es Salaam is a microcosm of that in the nation as a whole. Here, in the midst of filthy toilets and classrooms with broken windows and furniture, thrives the link phenomenon. Virtually every department, under the threat of material and intellectual starvation, has been forced to establish links with one or more institutions, mostly from the West. We depend on the links for the training of our junior staff, for teaching material and equipment, and a host of other things. The link agreements are, almost without exception, as unequal as would be expected. This is despite some efforts to include clauses suggesting reciprocity … What is primarily at stake is that as we lose confidence in our own ability to sustain our education system we shall also have to abandon the pretence of determining our educational future* ». UDASA, « The Squeeze of Education », *UDASA Newsletter*, 1990, n° 10, février 1990 citée par BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher Education … », *art. cit.* p. 16 (version étudiée téléchargée sur http://www.netreed.uio.no/articles/high.ed_BBU.pdf).

[1027] Entretien, *op. cit.*

l'attention surtout quand on a en mémoire les discours de J. K. Nyerere à l'encontre des bailleurs de fonds (partie 2, chapitre 3). Par exemple, entre 2000 et 2004, plus de 99% du budget attribué à la recherche académique à l'UDSM est alloué par les bailleurs étrangers[1029].

Tableau 14 : Fonds alloués pour la recherche sur le campus principal de l'UDSM (1999-2004)[1030]

	Fonds alloués par le gouvernement (US$)	Fonds alloués par les bailleurs étrangers (US$)	Autres fonds (US$)	Total (US$)	Dépendance aux bailleurs étrangers de la recherche universitaire par rapport au budget total (%)
1999	526 529	2 306 958	0	2 833 488	81
2000	12 580	2 519 871	0	2 532 451	99
2001	10 395	1 832 944	0	1 843 339	99
2002	11 747	1 120 230	535 285	1 667 262	99
2003	12 861	2 178 537	399 743	2 591 141	99
2004	13 163	2 822 569	285 830	3 121 562	99

Ces transformations ont des conséquences décisives sur les conditions et pratiques des universitaires. Cette situation de dépendance des fonds alloués pour la recherche académique est une situation largement décriée par les enseignants-chercheurs tanzaniens. Comme l'explique Yusufu Q. Lawi, ce contexte nuit à la pérennité des recherches à l'UDSM malgré les mesures prises par le gouvernement[1031] :

[1028] MUSSELIN, Christine, « Vers un marché … », *art. cit.*, p. 18.
[1029] Une liste des principaux bailleurs de fonds étrangers en partenariat avec l'UDSM est effectuée dans le chapitre 3 (partie 1). Les budgets alloués à la recherche varient fortement d'un établissement à un autre. Par exemple, à l'Université de Nairobi, les bailleurs de fonds ont financé pour 2 665 511 US$ en 2000, 4 553 227 US$ en 2005, 11 618 639 US$ en 2009 et 26 998 982 US$ en 2012 de projets de recherche. Données récoltées à la section du contrôle budgétaire, Université de Nairobi, 2012. Par comparaison, à l'Université du Burundi, le budget était de 136 859 US$ en 2006, 136 472 US$ en 2010 et 294 723 US$ en 2013. Données récoltées au bureau de la planification et des statistiques, Université du Burundi, 2013.
[1030] UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year …*, *op. cit.* (2005), p. 54.
[1031] Entretien, *op. cit.*

> « it is not good. It is not good. And that is why the university administration, the staff and even from other universities in the country, encourage the government to finance the university research. Last year [*2009*], the government announced that one per cent of the national budget[1032] would be for research. It seems that there are some efforts but it is not again sufficient because the university is a strategic place, against poverty for instance. It is not enough. There are many public universities in the country. The university needs, perhaps, four per cents of the national budget [*rires*]. Because the university research is very important. It is the priority for our country ».

La situation d'externalisation des fonds alloués à la recherche universitaire créée une forte dépendance de l'institution vis-à-vis des financements octroyés. M. Dangalasi[1033] dénonce ce contexte qui nuit aux capacités de recherche des enseignants et à leurs carrières :

> « [*question : do you think that it is harmful for the university research to depend only on external donors ?*] Yes ! Because we have a lot of limitations if this money does not come. It is not available. So it is difficult for academic staff to plan [some research]. Yes, I mean, if you wait [for] money from the donors, it is not something which is sustainable […]. It has some negative impacts because … [*il réfléchit*]. I am expected to do some teaching, and I am also expected to do research. If you have no money for research, you just teach. And your teaching might not be very good, because you need also to do and carry some research to improve your teaching. So that can be really a big limitation. On the other hand for the academic staff, to be promoted, it depends on the publications. So if you do not have money to do research, you are not able to publish and, therefore, you just stay to your position for many years. And I think it is not a motivation ».

[1032] Des mesures identiques sont prises en Ouganda par exemple. Pour autant la problématique réside ensuite dans la répartition de ces fonds entre les recherches en sciences et en sciences sociales. Par exemple, Charles B. Rwabukwali explique : « *the government gives money only for science. Particularly the president* [Y. K. Museveni] *has clearly mention, that for him, he does not think that we are useful. We create some trouble, we produce students who go on riots and strikes* […]. *I think that, perhaps, the president misunderstands the role of education. Perhaps he thinks that arts are a freak and maybe he wants that the university creates only technicians. But it is not the role of the university to produce technicians ! In science, in humanities, the role of the university is to create people who think. The role of the university is to create knowledge to resolve the problems of the society. The science, alone, cannot solve all the problems, you know. We do not absolutely agree with him. And the evidences of the ground are probably against him* ». Entretien, *op. cit.*

[1033] Entretien, *op. cit.*

Daniel J. Mkude, Professeur de linguistique en kiswahili à l'UDSM, insiste également sur le manque de ressources de certains domaines de recherche peu attractifs. Son département peine à attirer des fonds et dépend ainsi exclusivement des ressources octroyées par le gouvernement puisque les chercheurs ne trouvent aucun bailleur qui souhaite investir dans la recherche académique sur le kiswahili. Ce qui souligne les limites de ce contexte d'externalisation[1034] :

> « the problem is, when we do research, it is the publication. We need to have resources. And in the area of language, we do not have many supports in term of research. We are alone. And this is the problem. Yes. [*Question : so there are some differences between science departments ant human science departments ?]* Yes. In the humanities it is difficult to attract supports and donors. And other departments have not this problem of attraction. And actually it is the government of Tanzania which supports research in our department. Who can support the research in kiswahili ? If it is not the government of Tanzania … So you cannot get many supports. Even if you look at international research opportunities, swahili is not important ».

Il existe également d'autres risques pour l'université : le désengagement de ces agences et l'orientation qu'elles peuvent engendrer, notamment via des réorganisations internes pouvant avoir des répercussions directes sur la recherche académique. Par exemple, l'Ambassade norvégienne en Tanzanie a réduit les financements qu'elle octroyait aux départements de sciences sociales à l'UDSM pour les réorienter prioritairement sur les problématiques environnementales et énergétiques[1035]. Désormais, l'ambassade finance quelques projets sur le changement climatique à l'« Institute of research assessment »

[1034] Entretien, *op. cit.*

[1035] Voir notamment les rapports ODEN, Bertil et TINNES, Tone, « Tanzania : New Aid Modalities and Donor Harmonisation », Working paper, NORAD/SIDA, 2003 ; NORAD, « Strategy for Norwegian Assistance to Higher Education and Research in Tanzania », Working paper, NORAD, 2004 ; NORAD, « Clean Energy for Development. Annual Report 2009 », Working paper, NORAD, 2009 et NORAD, « The Oil for Development. Annual Report 2009 », Working paper, NORAD 2009.

mais surtout le développement de l'Université tanzanienne d'agriculture Sokoine[1036].

Ces configurations de financement de la recherche ont ainsi des répercussions directes sur les pratiques des enseignants-chercheurs, contraints parfois à s'adapter, se débrouiller et à bricoler. Ils doivent, par exemple, orienter leurs recherches en fonction des opportunités de financement des bailleurs de fonds. Mais le principal bouleversement est l'évolution de leur statut de « chercheur » en « expert » à travers le développement des activités de consultance. Cette pratique s'est généralisée au sein de l'UDSM et des universités tanzaniennes, au point d'être, d'une part, un axe référencé dans les missions des enseignants (avec la recherche et l'enseignement[1037]) et, d'autre part, un facteur décisif dans l'évolution de carrière et la promotion des enseignants-chercheurs, comme l'explique M. Dangalasi[1038] :

> « every year, the academic staff has to file a report. And this report is the base if you can be considered for promotion or not promotion. And in this report, you have : how much do you have contributed to do teaching ; how much do you have contributed to do research ; and how much do you have contributed to consultancy […]. So those consultancies are useful for your promotion. It accounts for a certain percentage of the points, which you score ».

Les enseignants sont pour la plupart mal à l'aise pour évoquer leurs pratiques de consultance, afin par exemple de connaître la part horaire qu'ils y consacrent, ou encore leurs motivations. En effet, si le salaire des enseignants à l'UDSM a été augmenté à la fin des années 2000, il est complété par ces activités plus lucratives[1039]. Mais ces contrats permettent également aux enseignants de

---

[1036] Entretien avec Malin Liljert, chargée de dossiers à l'Ambassade de Norvège à propos des activités de l'agence NORAD, réalisé le 07/04/2010, Dar es Salaam.
[1037] Par exemple, le revenu généré par ces services de consultance est d'environ de 2,1 millions d'US$ en 1999 et de 2,4 millions d'US$ en 2002. Voir KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 47-54.
[1038] Entretien, *op. cit.*
[1039] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 106-107.

réaliser leurs recherches dans des conditions financières raisonnables. Surtout, les enseignants peuvent obtenir des financements importants pour mener à terme leurs recherches et les publier[1040] :

> « it has some advantages because for some consultancies, you can publish your results. It helps for the staff members to got some published materials, which could not be published because we do not obtain funds for research by the government. Because the money provided by the government for the research is very very low. So if you have some consultancies, you can publish your results, which gives you credit in the university. Actually, the administration of the university takes into account these publications, which are one of the basis of promotion for teachers. That is why it is positive ».

Ces transformations ont ainsi eu des conséquences directes sur la recherche et la position de l'enseignant-chercheur. En 1999, une conférence au département de lettres et de sciences sociales de l'USDM avait pour objectif de « *mesurer les impacts du changement de paradigme de l'enseignement supérieur sur les capacités des universités à produire des savoirs* »[1041]. L'UDSM s'était imposée à travers la qualité de sa production intellectuelle critique sur les questions de développement et de dépendance dans les années 1970. Quinze ans après sa création, l'UDSM et ses acteurs ont été contraints de s'adapter à la configuration d'un nouvel environnement et d'opportunités de ressources, en termes de consultance et d'évaluation, « *qui ont progressivement transformé les intellectuels en experts* »[1042]. L'université est ainsi devenue un prestataire de services pour les bailleurs de fonds auxquels les universitaires vendent leurs compétences. Comme le souligne l'universitaire tanzanien Chachage S. L. Chachage, la dépendance grandissante des universités vis-à-vis des bailleurs a généré un nouvel environnement compétitif, contraignant, mais également de

---

[1040] Entretien avec M. Dangalasi, *op. cit.* Voir également LUANDA, Nestor N., « Research and Publication » in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 133-149. La situation de la consultance varie néanmoins fortement d'un département à l'autre. D'une manière générale, sur l'ensemble du campus, ces projets sont en forte croissance. Ils sont, par exemple, passés de 308 en 1999 à 531 en 2003. Se référer au données dans UNIVERSTIY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year …*, *op. cit.* (2005), p. 58.

[1041] CHARTON, Hélène et OWUOR, Samuel, « De l'intellectuel à … », *art. cit.*, p. 117.

nouvelles ressources[1043]. Les capacités des universitaires à conduire des recherches indépendantes ont été altérées depuis la fin des années 1980-début des années 1990. Le manque de financement a conduit la plupart des chercheurs à se tourner vers des activités de consultance. Or, ce glissement de la recherche vers ces pratiques a des répercussions sur la manière dont se déroulent les recherches empiriques. L'analyse qualitative, qui demande souvent un investissement plus important (en terme de durée ou économique) du chercheur sur le terrain, est plutôt marginalisée, alors que les méthodes et outils quantitatifs sont davantage valorisés et reconnus[1044].

L'exemple des enseignants illustre bien comment une catégorie d'acteurs peut s'accommoder des réformes et des transformations introduites par la circulation des IAP, notamment en captant de nouvelles ressources. Outre les opportunités économiques, les activités d'expertise permettent aux enseignants de publier et parfois de mener à terme leurs projets de recherche. De même, de nombreux enseignants dans les universités publiques est-africaines enseignent en même temps dans plusieurs établissements afin d'augmenter parfois de manière substantielle leurs salaires (phénomène de « *travelling lecturers* »[1045]).

4.3. Appréhender la mise en œuvre des IAP : une action publique négociée ou les effets non-désirés des IAP

Cette analyse des processus de standardisation de certaines structures, systèmes et pratiques universitaires engendrés par ces IAP et par leur diffusion au sein de réseaux d'acteurs est-africains ne doit pourtant pas laisser penser que ces instruments ne sont pas renégociés localement. Dans cette dernière sous-partie,

---

[1042] *Ibid.*
[1043] CHACHAGE, Chachage S. L., « Paradigmatic Shifts in Social Sciences in Africa : Towards the Reclaiming of Our Dignity » in KIMAMBO, Isaria N. (dir.), *Humanities and Social …*, *op. cit.*, p. 19-38.
[1044] CHARTON, Hélène et OWUOR, Samuel, « De l'intellectuel à … », *art. cit.*, p. 116-117.
[1045] Terme employé pendant la conférence de l'AIU et de l'Université de Kenyatta, les « Stratégies pour le renforcement de l'équité en matière d'accès et de succès dans l'enseignement supérieur », du 16 au 18 novembre 2011 à Nairobi.

et en reprenant les éléments réflexifs esquissés par Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes[1046], on s'intéresse plus spécifiquement aux effets non-désirés des IAP puisqu'ils s'insèrent dans des contextes historiques, des jeux de pouvoir singuliers et des pratiques bureaucratiques, entravant souvent leur application. En s'appuyant sur l'exemple des savoirs et de la gouvernance universitaire, on démontre comment les instruments d'action publique se superposent à des enjeux locaux spécifiques et peuvent ainsi, après de nouvelles négociations et réappropriations par les acteurs, se voir détourner de leurs objectifs initiaux.

4.3.1. L'exemple des savoirs académiques

En Afrique de l'Est, on observe un double processus d'ingénierie universitaire : la première est construite au sein même des établissements d'enseignement supérieur et participe, de manière plus spécifique, au dynamisme de l'émergence des nouvelles pratiques bureaucratiques. C'est par exemple le cas de l'ensemble des plans stratégiques, existant pour l'ensemble des strates bureaucratiques (par exemple le département, la faculté/collège et l'administration centrale) et rédigé par ces nouveaux managers-universitaires[1047]. Ce sont ces documents-cadres qui fixent cette nouvelle gouvernance universitaire et mettent en œuvre localement ces procédures d'assurance et de normes ISO par exemple. Mais on remarque également un ensemble d'instruments construits en dehors de l'université ayant des effets directs sur la recomposition des cursus et des savoirs. A travers l'exemple des projets de développements nationaux (visions 2025, 2030, 2035 et 2040), c'est-à-dire à la sectorisation des instruments, qui engagent de nouvelles

[1046] LE BOURHIS, Jean-Pierre et LASCOUMES, Pierre, « Les résistances aux … », *op. cit.*, p. 493-520.
[1047] Voir par exemple la prolifération des plans stratégiques des universités : UNIVERSITY OF NAIROBI, *Strategic Plan 2008-2013*, Nairobi, University of Nairobi, 2008 ; MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 2007/08-2017/18. Planning and Development Department*, Kampala, Makerere University 2007 ; MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 2008/09-2018/19*, Kampala, Makerere University, 2008 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2008/2009-2012/2013*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2009 et UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year ...*, *op. cit.* (2005). Le personnel administratif de l'UDSM a même récemment prévu un programme de développement de l'établissement jusqu'en 2061 : KAZOZA, Ludovick, « UDSM : Improving Students' Welfare Is Top on Agenda », *Daily News*, 9 mai 2013, http://www.dailynews.co.tz/index.php/features/popular-features/17199-udsm-improving-students-welfare-is-top-on-agenda consulté le 09/01/2014.

réflexions sur les formations et les cursus que doivent proposer les universités, on s'intéresse à la réappropriation de ces prescriptions au niveau des facultés et des départements pour comprendre les dynamiques de renégociation et les stratégies développées par les acteurs locaux pour tirer bénéfice de ces changements (effets non-désirés).

Au sein des universités, des transformations vont ainsi se mettre en place à travers l'avènement de normes bureaucratiques comme, par exemple, l'introduction de l'assurance qualité. Or, ces nouvelles matrices questionnent l'efficience et la rentabilité des structures académiques, des cursus et des programmes. Ce qui a engagé toute une réflexion sur les savoirs enseignés, sur leur adaptabilité au marché, aux besoins économiques, à l'offre et, plus généralement, sur le rôle des formations délivrées eu égard aux objectifs nationaux de développement. En intégrant cette question de la rentabilité, ces nouvelles normes bureaucratiques, via leurs outils, ont eu des impacts décisifs sur les savoirs. Au niveau des contenus d'enseignement, de nombreuses modifications ont été engagées pour que les cursus correspondent aux priorités nationales élaborées, via de vastes programmes de développements nationaux symbolisant bien cette nouvelle bureaucratisation néolibérale (objectifs chiffrés, développement prévisionnel…). Ces programmes ont comme caractéristique de promouvoir les filières scientifiques au détriment des filières en SHS. En effet, ils engagent de nouvelles réflexions sur les formations et les cursus que doivent proposer les universités pour répondre à la formation des cadres, des managers et, plus généralement, de la main d'œuvre pour mieux correspondre au projet de développement national. Pourtant, les responsables des départements de SHS ont su adapter leurs programmes et cursus pour attirer toujours plus d'étudiants, et ce, à l'encontre des politiques et ambitions nationales. Ce qui pose de nombreux enjeux autour de la formation d'une élite, des cadres et managers et des dynamiques qui tendent à harmoniser et uniformiser les espaces et structures universitaires. L'objectif est d'analyser l'impact de ces instruments sur les

contenus des formations, sur le choix des filières des étudiants en démontrant comment les acteurs locaux en charge des SHS se sont adaptés à ce nouveau contexte, qui visait plutôt à les mettre en péril. Pour étayer l'argumentaire, on s'appuie sur les études de cas des universités publiques de Nairobi et de Makerere qui sont actuellement les institutions d'enseignement supérieur dans la région qui ont le plus mis en oeuvre ces stratégies, par rapport aux établissements de Dar es Salaam et du Burundi.

4.3.1.1. Les programmes nationaux « visions » : l'exemple d'une sectorisation des IAP

Le 18 octobre 1996, le Président kenyan Daniel a. Moi déclare, lors de la onzième cérémonie de remise de diplômes à l'Université de Kenyatta : « *universities are the nurseries for skilled manpower, because it is from the universities that we get engineers, teachers, accountants, doctors and many other specialities required in a nation that seeks to industrialise and develop. That is why we have found it necessary to invest a substantial amount of our resources in education and particularly at the university level in order for us to produce the manpower we require* […]. *You will recall that* […] *I have called on our planners to focus our university education more on technical and scientific areas. This is the focus that would give our young men and women the opportunity to acquire practical knowledge and be better prepared for self-employment* »[1048]. Cette conception de l'université comme une institution participant au développement national est surtout mise en forme dans une série de documents cadres[1049] oeuvrant à cette

[1048] ACHOLA, Paul P. W., ODOTE, Jackson M. et NJOKA, Catherine, T. L., *A Decade of Graduation Day at Kenyatta University. Commemorating President Daniel Arap Moi's Speeches and Other Speeches (1985-2002)*, Nairobi, Kenyatta University Press, 2003, p. 18.

[1049] Outre les fameux programmes de développement visions 2025, 2030 et 2040, on peut également citer MINISTRY OF HIGHER EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Strategic Plan 2008-2012. Quality Higher Education, Science, Technology and Innovation for National Prosperity and Global Competitiveness*, Nairobi, Ministry of higher education, science and technology, 2008 ; GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Performance Contracting Guidelines on the Vision 2030 Project Indicators*, Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2012 ; GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Second Annual Progress Report on the Implementation of the First Medium Term Plan (2008-2012) of Kenya Vision 2030*, Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2011 ; THE REPUBLIC OF UGANDA, *National Development Plan (2010/11 – 2014/15)*, Kampala, The Republic of Kenya, 2010 ; UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *National Science Week. Report 2010. Science, Technology and Innovation for National*

nouvelle ingénierie gouvernementale. Aussi, ces instruments, construits géographiquement en dehors de l'université, ont des incidences directes sur les savoirs et les programmes délivrés au sein des établissements.

L'instrument « Vision 2030 » kenyan

Le programme de développement national « Vision 2030 » est un plan de réformes à moyen terme lancé en octobre 2007 sous l'impulsion des institutions internationales et de leurs experts, essentiellement asiatiques,[1050] et qualifié de « *rêve national pour un Kenya compétitif et prospère à l'échelle mondiale* »[1051]. C'est le programme de la région ayant eu le plus d'impact sur les politiques publiques. Il s'est construit via l'élaboration de modèle comparatif structuré sur des indicateurs sectoriels (économie, énergie, tourisme, éducation…)[1052]. Le programme kenyan est fortement influencé par l'exemple sud-africain mais surtout par la trajectoire économique des pays asiatiques (et notamment la Malaisie, la Chine, l'Indonésie, la Thailande, l'Inde, le Bangladesh et le Vietnam). La volonté des experts est de s'inspirer des expériences étrangères : « *to arrive at workable solutions, the team of experts learnt as much as they could from countries that have achieved rapid growth and also improved the lives of their*

Development : Strategic Interventions to Accelerate Property for All, Kampala, Uganda national council for science and technology, 2010 ; UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY et THE REPUBLIC OF UGANDA, *The Careers and Productivity of Doctorate Holders Survey. Uganda Report 2012*, Kampala, Uganda national council for science and technology/The Republic of Kenya, 2012 et MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Plan 2012/2013 – 2014/2018*, Kampala, Ministry of finance, planning and economic development, 2012.

[1050] Il est en effet rédigé que « *the Vision has been developed through an all-inclusive and participatory stakeholder consultative process, involving Kenyans from all parts of the country. It has also benefited from suggestions by some of the leading local and international experts on how the newly industrialising countries around the world have made the leap from poverty to widely-shared prosperity and equity* […]. *The experts used the input from the above stake holders and their own economic analysis to identify sectors with the most promising potential in driving Kenya's economic growth up to 2030* ». GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA*, Vision 2030. Popular …*, *op. cit.*, p. 1 et 3. Voir également le travail de FOURIE, Elsje, « Model Students … », *art. cit.* Elsje Fourie explique comment et pourquoi le programme de développement « Vision 2030 » s'est construit autour du modèle asiatique à travers une analyse convaincante des opportunités de l'élite kenyane, de la trajectoire historique du pays et de sa conception de la « modernité ». Dans cette sous-partie, nous nous intéressons seulement sur la place de l'éducation dans le programme « Vision 2030 », sans revenir en détail sur sa construction.

[1051] COLOMA, Tristan, « Des avenues pour la corruption », *Le Monde diplomatique*, avril 2013, p. 13.

[1052] Entretien avec Ada Mwangola, Assistante du directeur et en charge du secteur social du programme Vision 2030, réalisé le 29/10/2012, Nairobi.

people greatly in a span of 20-30 years, with particular reference to the South East Asian newly industrialising countries. The standards achieved by those countries are ones Kenya should aim for, bearing in mind her own history and culture »[1053]. Hervé Maupeu explique ce regard vers l'Asie comme une défiance vis-à-vis des institutions internationales, mais également comme la volonté de construire de nouveaux partenariats Sud-Sud : « *au Kenya, il y a actuellement chez les élites un rejet des tentatives d'influence de l'Occident, et plus encore de la Banque mondiale et du FMI. Ils veulent prendre leur autonomie, notamment à travers leur rapport à une Asie qui est en train d'inventer de nouvelles valeurs, de nouvelles visions, de nouvelles façons de travailler ensemble* »[1054]. Cette référence asiatique se matérialise par l'utilisation répétée du « benchmarking » à travers la mise en scène de nombreux graphiques, schémas et tableaux (techniques de l'instrument). Le document final en compte 93 sur 180 pages (cf. annexe 10 avec l'exemple des dépenses des gouvernements kenyans pour l'éducation mises en comparaison avec l'Afrique du Sud, la Malaisie et l'Indonésie)[1055].

Le programme « Vision 2030 » est basé sur trois piliers : le secteur économique, le secteur social et le secteur politique. Dans le pilier du secteur social, de nombreux développements sont articulés autour de l'enseignement supérieur pour promouvoir, comme en Asie du Sud-Est, les investissements dans les secteurs scientifiques et technologiques. Alors que jusque dans les années 1970-1990, les experts des organisations internationales et des bailleurs de fonds préconisaient, comme conditionnalités, aux gouvernements des pays du Sud d'investir dans le secteur primaire et secondaire (partie 1, chapitre 1), la trajectoire de plusieurs pays asiatiques réoriente les recommandations internationales en reconnaissant le rôle de l'investissement dans l'enseignement supérieur comme facteur favorisant le développement économique national[1056] : « *experience from*

[1053] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA*, Vision 2030. Popular …*, *op. cit.*, p. 3-4.
[1054] COLOMA, Tristan, « En attendant le … », *art. cit.*, p. 13.
[1055] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030 …*, *op. cit.*
[1056] BANQUE MONDIALE, *Higher Education. The …*, *op. cit.* et BROCK-UTNE, Birgit, « Formulating Higher Education … », *art. cit.*

countries such as South Korea, Malaysia, Finland, Ireland, China and Chile illustrates that rapid progress can be made over relatively short periods of time by pursuing coherent strategies build the capabilities to create, access, and use knowledge. Vision 2030 recognises that in the process of the emergence of the knowledge economy is always associated with an increase in science-related and technology-related activities »[1057].

Les investissements dans les secteurs scientifiques et technologiques sont référencés comme des enjeux et développements centraux pour l'ensemble des secteurs économiques du pays, et notamment pour sa compétitivité internationale. Le programme « Vision 2030 » recommande donc de consolider de nouveaux partenariats entre les universités et les entreprises et de renforcer les investissements dans la recherche scientifique et dans les secteurs jugés prioritaires (science, ingénierie, énergie, agriculture, business, télécommunications, technologies et informatiques)[1058]. Cette stratégie de promotion des sciences et de la technologie se matérialise plus spécifiquement dans trois domaines :

i) l'investissement dans le secteur de la recherche[1059]. Par exemple, la Commission nationale pour la science et la technologie dispose, depuis 2008-2009, d'une bourse spécifique pour la recherche « Science, technology and innovation grant »[1060]. En 2012-2013, les thèmes prioritaires sélectionnés par la commission pour l'appel d'offre sont la santé, l'eau et l'hygiène publique[1061].

[1057] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030 …*, *op. cit.*, p. 20.
[1058] *Ibid.*, p. 20-21.
[1059] La Commission nationale pour la science et la technologie dispose d'une enveloppe d'environ 5 100 000 US$ en 2012-2013 pour promouvoir la recherche scientifique kenyane dans les établissements d'enseignement supérieur publics et privés alors qu'elle était environ de 3 800 000 US$ en 2010-2011. MASHA, Joseph, « Kenyan Scientists Get Sh400m Grant », *Standard*, 14 février 2012, http://www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000052096&pageNo=1, consulté le 4/10/2012. La commission encourage et facilite également la création d'université privée spécialisée en sciences et en technologie.
[1060] Entretien avec M. K. Rugutt, Vice-Secrétaire du Conseil national pour la science et la technologie, réalisé le 01/10/2012, Nairobi.
[1061] Voir le site Internet de l'institution http://www.scienceandtechnology.go.ke/index.php/downloads-1/doc_download/109-advert-5th-call-for-research (consulté le 08/06/2014).

ii) l'équilibre entre les étudiants inscrits en sciences et en sciences sociales. A partir de la question « *how to meet the human resource requirements for a rapidly changing and more diverse economy* »[1062], l'objectif prévu par le programme « Vision 2030 » est de modifier l'équilibre des effectifs des étudiants en faveur des sciences : « *university graduate specialisation has remained relatively unchanged over the past decade. There is, therefore, a need to re-orient education to focus on the changing economic and technological trends, in line with the national aspirations as expressed in Vision 2030* »[1063]. L'ambition est de délivrer des bourses d'étude[1064] prioritairement aux étudiants dans les filières scientifiques pour les encourager à privilégier ces cursus puisqu'ils seront entièrement pris en charge financièrement par le gouvernement (cf. annexe 11 avec l'exemple de la mise en valeur du déséquilibre des effectifs étudiants en défaveur des filières scientifiques)[1065].

iii) les cursus et programmes délivrés par les universités doivent correspondre aux enjeux nationaux et aux priorités fixés par le gouvernement. L'objectif est de retravailler l'ensemble des cursus en vue d'une plus grande professionnalisation et d'une orientation vers les besoins du marché[1066].

De nouveaux cursus comme le tourisme, la résolution de conflits, le maintien de la paix ou encore la criminologie ont ainsi été récemment mis en place à l'Université de Nairobi[1067]. Comme l'affirme Winnie Mitullah, Maîtresse de conférences à l'Institut des études de développement, l'image d'une université

[1062] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030 …*, *op. cit.*, p. 93.
[1063] *Ibid.*, p. 96.
[1064] Très peu d'étudiants sont entièrement financés par le gouvernement. Selon les données quantitatives récoltées (cf. annexe 2), sur 236 étudiants inscrits en sciences sociales et humaines à l'Université de Nairobi en 2012, 96% sont financés, soit par leur propres moyens, soit par un système de prêt gouvernemental (partie 2, chapitres 1 et 3).
[1065] La majorité des étudiants entièrement pris en charge par le gouvernement kenyan est déjà inscrite dans les filières scientifiques. Aussi, cette tendance devrait s'accroître.
[1066] *Ibid.*, p. 100.
[1067] Entretien avec Mary C. Mwiandi, Professeure d'histoire, réalisé le 30/11/2011, Nairobi.

africaine « tour d'ivoire » déconnectée de la réalité et de sa société doit être combattue[1068] :

> « the African university was accused to not help the economy of Africa. So there is a struggle to adjust, to change the contents of your curricula to the demand of outside, of the market. And that is really the challenge [to be] more attractive and competitive. And I think that is relevant for students and also relevant for the university, which should not stay as an ivory tower. They must offer education, which is relevant to industry […]. And the challenge is to know what modules do you need to respond to the new system that Kenya is getting into […]. And the university has to help, through the consulting, the government to implement good reforms for the Kenyan development ».

L'instrument « Vision 2040 » ougandais

L'Ouganda a connu une trajectoire quelque peu différente. Deux programmes de développement sur le long terme ont été élaborés, en collaboration avec les experts internationaux, en 1998 et 2006[1069], mais n'ont pas eu d'impacts décisifs sur les politiques publiques. Ces programmes étaient trop ambitieux et la croissance économique ne permettait pas de réaliser les projections planifiées[1070]. En 2013, le gouvernement ougandais élabore pourtant un nouvel instrument d'action publique, la « Vision 2040 »[1071]. L'empilement de programmes visant à planifier des secteurs d'interventions politiques questionne leur instrumentation puisque l'accumulation des IAP favorise également le flou administratif et technique auprès des praticiens. Pour planifier le secteur scientifique et technologique le gouvernement a d'ailleurs mis en place ces dernières années plusieurs plans : le « National science, technology and innovation policy » adopté

[1068] Entretien réalisé le 15/12/2011, Nairobi.
[1069] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2025 …*, *op. cit.* et THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2035*, Kampala, The Republic of Uganda, 2006. Sur le programme Vision 2025, voir par exemple OLWOR-ATIYA, Tolit, « Vision 2025 Plan Ready », *Daily Monitor*, 8 septembre 1997, p. 6 ; OLWOR-ATIYA, Tolit, « Vision 2025 Draft Released », *The Monitor*, 29 octobre 1997, p. 12 ; FIDERI, Kirungi F., « Vision 2025 : A Mere Dream ? », *The Monitor*, 17 novembre 1997, p. 15 et MUGIRYA, Wamboga, « Vision 2025 Foreign Plot, Says MUK Don », *The Monitor*, 9 mai 1998, p. 6.
[1070] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft …*, *op. cit.*, p. 1.
[1071] *Ibid.*

en 2009[1072] qui a remplacé les « National development plan », « Industrial development strategy », « Medium term competitive strategy » et autre « Millenium science initiative »[1073].

La « Vision 2040 » est une stratégie de planification encouragée par la découverte de pétrole dans le pays[1074]. En effet en 2009, soit trois ans après la rédaction de la « Vision 2035 », deux compagnies pétrolières britanniques (« Tullow oil » et « Heritage oil ») repèrent des gisements pétroliers dans le bassin du lac Albert, situé entre l'Ouganda et la République Démocratique du Congo[1075]. Une bataille s'engage alors pour le partage, l'attribution des licences et l'exploitation de ces champs pétroliers entre ces deux compagnies et plusieurs géants pétroliers français, chinois et italien (notamment, Total, Cnooc et ENI)[1076]. Les réserves sont d'abord estimées à 2,2 milliards de barils avant d'être réévaluées à hauteur de 3,5 milliards de barils[1077]. Cette découverte, faisant de l'Ouganda une future puissance pétrolière sur le continent, encourage les experts nationaux et internationaux à élaborer une nouvelle planification autour de ces ressources et rentes énergétiques espérées, qui pourront permettre une croissance économique plus forte et de nombreux investissements sectoriels : « *the National*

[1072] MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science …*, *op. cit.*, p. 1.
[1073] MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Policy*, Kampala, Ministry of finance, planning and economic development, 2009, p. 1.
[1074] Voir dans la presse ODYEK, John, « Vision 2040 Is Not Clear – Mutebile », *New Vision*, 10 août 2012, p. 4 ; NYANZI, Peter, « Vision 2040 Plan in Offing », *The Independent*, 24-30 août 2012, p. 22 ; NALUGO, Mercy, « Here is Govt's Plan to Make You Rich by 2040 », *Daily Monitor*, 4 septembre 2012, p. 1 et 4 ; NALUGO, Mercy, « « Vision 2040 Is Unrealistic » », *Daily Monitor*, 5 septembre 2012, p. 5 ; NALUGO, Mercy, « Govt Slams Vision 2040 Critics Over Targets », *Daily Monitor*, 6 septembre 2012, p. 5 et MBABAZI, Amama, « We Should Aim at Vision 2040 for a Better Uganda », *New Vision*, 28 novembre 2012, p. 12.
[1075] JEUNE AFRIQUE, « Découverte d'un grand champ pétrolier », *Jeune Afrique*, 14 janvier 2009, http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPXXIJ20090115T011646/, consulté le 04/06/2014.
[1076] JEUNE AFRIQUE, « Pétrole : Héritage convoité », *Jeune Afrique*, 27 janvier 2010, http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2559p017.xml1/, consulté le 04/06/2014 ; MAURY, Frédéric, « Pétrole : un pas supplémentaire vers la production de pétrole en Ouganda », *Jeune Afrique*, 3 février 2012, http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20120203173547/, consulté le 04/06/2014 et PAURON, Lichael, « RDC-Ouganda : Tullow Oil a déjà investi 1 milliard de dollars dans le lac Albert », *Jeune Afrique*, 13 janvier 2012, http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/ARTJAJA2659p152-153.xml0/petrole-corruption-ghana-joseph-kabilardc-ouganda-tullow-oil-a-deja-investi-1-milliard-de-dollars-dans-le-lac-albert.html, consulté le 04/06/2014.
[1077] JEUNE AFRIQUE, « Ouganda : toujours plus de pétrole », *Jeune Afrique*, 17 septembre 2012, http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne/12650-ouganda-toujours-plus-de-petrole.html, consulté le 04/06/2014.

Vision is « A transformed Ugandan society from a peasant to a modern and prosperous country within 30 years » […]. *It is envisaged that the country will graduate to the middle income segment by 2017 and reach a per capita of USD 9,500 by 2040* […]. *To provide the necessary impulse to the economy, government will embark on front-loading of investments in infrastructure. The key infrastructure areas will be in oil, energy, transport and ICT* [Information and Communications Technology] »[1078].

Cette stratégie reprend les mêmes techniques des IAP que la « Vision 2030 » kenyane : le recours systématique aux chiffres via des graphiques, des tableaux et des schémas et l'élaboration de cadres comparatifs avec les pays asiatiques (la Malaisie, Singapour, les Philippines, la Corée du Sud et Taïwan). Les différents rapports encadrant les politiques nationales en matière de science et de technologie ont ainsi recours à tout un ensemble d'indicateurs internationaux, utilisés notamment par le Forum économique mondial, le Programme des nations unies pour le développement ou la Banque mondiale, pour informer les secteurs prioritaires où le gouvernement doit investir et fournir dans le même temps des benchmarks pour comparer internationalement les résultats (outils de l'instrument) : le « Technology achievement index », le « Global competitiveness index » et le « Knowledge economy index »[1079]. Ces documents cadres utilisent également certains indicateurs, comme le « Government budget appropriations or outlays on research and development » et le « Research and development performed in the government sector »[1080], pour situer l'investissement ougandais dans le secteur de la recherche par rapport aux autres pays.

[1078] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft …*, *op. cit.*, p. 2 et 6.
[1079] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and Innovation in Uganda. Status Report 2009/2010*, Kampala, Uganda national council for science and technology, 2011, p. x-xi et 39-42.
[1080] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and …*, *op. cit.* p. 2-20.

Sur la base de ces indicateurs de performance et de comparaison internationale en matière de soutien à la recherche et aux formations, le gouvernement ougandais finance désormais les disciplines prioritaires : les nanotechnologies, l'énergie nucléaire, le pétrole et le gaz, les technologies de l'information et des télécommunications et l'ingénierie[1081]. Le secteur des sciences (science naturelle, ingénierie, médecine, agriculture) absorbait déjà les principaux financements, mais on peut penser que cette tendance s'accentuera avec ces nouvelles directives. Entre 2005 et 2008, le gouvernement ougandais n'a accordé qu'entre 9% et 22% de son budget pour la recherche en sciences sociales et humaines[1082] pendant que le nombre de chercheurs en SHS représentait 35% des effectifs globaux.

Tableau 15 : Financement de la recherche universitaire par secteur scientifique en Ouganda (2005-2008)[1083]

	Sciences naturelles (US $)	Ingéniérie et technologie (US $)	Sciences médicales et de la santé (US $)	Sciences de l'agriculture (US $)	Sciences sociales et humaines (US $)	Total (US $)	Pourcentage du financement de la recherche en sciences sociales et humaines (%)
2005	0	0	736 746	14 410 304	4 310 133	19 457 183	22
2006	202 154	1 807 557	7 359 473	14 212 214	6 692 527	30 273 925	22
2007	64 216	2 846 118	11 330 270	29 862 142	4 353 128	48 455 874	9
2008	39 294	4 649 320	9 340 560	25 297 779	7 900 978	47 227 930	17

[1081] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft …*, *op. cit.*, p. 24.
[1082] En ce qui concerne le financement de la recherche scientifique nationale, environ 65% du budget total est attribué par le gouvernement et 25% par des bailleurs étrangers. Le reste provient de financement d'entreprises ou des organisations non-gouvernementales. Ces données ne prennent cependant pas en compte les partenariats plus spécifiques des universités publiques et privées. UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology …*, *op. cit.*, p. 55.
[1083] *Ibid.*

Tableau 16 : Nombre de chercheurs en Ouganda par discipline (2009)[1084]

Disciplines	Nombre de chercheurs
Sciences naturelles	173
Ingénierie et technologie	30
Sciences médicales	814
Sciences de l'agriculture	435
Sciences sociales et humanités	775

Aussi le programme « Vision 2040 » prévoit de créer des centres d'excellence en matière de technologie et télécommunication sur le modèle américain et anglais pour y attirer des partenariats avec les grandes marques internationales : « *the Hi-Tech centres shall be hubs for high-growth, highly innovative companies of the future capable of creating hundreds of thousands of technology jobs. The hi-tech centres shall be modelled on the Silicon Valley in the United States and/or East London Tech City. Uganda government shall develop a blueprint for technology designed to make Uganda the most attractive place in the region to start and invest in innovative technology companies* […]. *With that setting, the Ugandan Silicon Valley shall be formed as a milieu of innovation* […]. *World leading companies such as Cisco Systems, Google, Dell, HP, Apple, Microsoft, Intel and Facebook shall be facilitated to establish innovation hubs' creative spaces for researchers, talented developers and entrepreneurs to work with Uganda developers and academics* […]. *World leading universities in high-tech shall be facilitated to establish a bridge between academia and industry* »[1085]. Le gouvernement prévoit de privilégier le développement des départements et des cursus dans le secteur des nanotechnologies, considéré comme la cinquième

[1084] *Ibid.*
[1085] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft …*, *op. cit.*, p. 36-38.

révolution technologique. Des bourses spécifiques seront ainsi accordées aux étudiants pour pouvoir étudier dans ces filières d'avenir[1086].

Le rééquilibrage des étudiants entre les filières scientifiques et les sciences humaines et sociales, la revalorisation des instituts professionnels et techniques et, surtout, l'adaptation des cursus aux besoins du marché sont devenus des discours récurrents du gouvernement de Y. K. Museveni. Oswald Ndoreriire, Principal du Collège des humanités et des sciences sociales à l'Université de Makerere, explique ainsi que la Banque africaine de développement a accordé un investissement pour les universités de 19 millions de US$. Sur cette somme, seulement 4,8 millions de US$ seront réservés au développement des infrastructures des humanités. Le solde de cet investissement ira directement aux facultés d'agriculture, d'ingénierie, des nouvelles technologies[1087] :

> « le gouvernement pousse pour cela, et le président veut vraiment que le pays décolle économiquement donc il fonce, il fonce, il fonce […]. [La chose] gênante, c'est l'obsession du gouvernement avec les sciences. Ce sont les sciences qui comptent ».

De la même manière, les salaires des enseignants en science ont récemment été augmentés de 30% (pour les chercheurs rattachés aux départements des sciences naturelles et de sciences appliquées) contre 10% pour le personnel en SHS[1088]. Comme l'affirme Ruth Mukama, Professeure de linguistique et ancienne Doyenne

---

[1086] *Ibid.*, p. 49.
[1087] Entretien, *op. cit.*
[1088] Un document interne rédigé par le Secrétaire permanent du Ministère des finances, diffusé à l'Université de Makerere, explique ainsi « *in Financial Year 2012/2013, a provision of UShs. 40bn has been allocated for salary enhancement for the Science Teachers in Universities and Post Primary Institutions. The allocation of Ushs. 40bn is based on the criteria agreed upon with the Ministry of Education and Sports, the Public Universities and the information submitted by the Institutions* [UShs. 40bn correspond environ à plus de 15 millions US$] ». LWAMAFA, Jimmy R., « Submission of the Wage Allocation of USHS.290 BN for Salary Enhancement for FY 2012/2013 », document interne, The Permanent Secretary/Secretary to the Treasury, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, ARC 6/293/02, 28 février 2012, p. 1-2. Voir également KWESIGA, Pascal et WALUBIRI, Moses, « University Lecturers Get Salary Increment », *Sunday Vision*, 22 avril 2012, p. 1 et 4 ; WALUBIRI, Moses et CANDIA, Steven, « Government to Harmonise Salaries », *New Vision*, 16 mai 2012, p. 1 et 3 ; BWAMBALE, Taddeo, « Science Teachers' 30% Raise Starts Now », *New Vision*, 20 octobre 2012, p. 3 et DAILY MONITOR, « Makerere Staff Have to Justify Salary Increment », *Daily Monitor*, 20 août 2013

de la Faculté des arts, les universitaires sont confrontés aux refus répétés du président et de son gouvernement de reconsidérer ces instruments qui marginalisent les SHS, se traduisant par exemple par un tarissement des subventions[1089] :

> « [the MUASA leaders] have gone even to the president many times. But he tells them that he has other priorities ! And when they got something, he said he is increasing salaries only for science teachers and science lecturers and technology. So those have a salary increased. And he said « What about humanities and social sciences ? Those have … » [*elle hésite*]. In fact, he does not have any opinion about humanities. As far as he is concerned, they do not exist, what matters are sciences. They have got a better pay, and, for us, there is nothing ! And yet they have also better research facilities because many donors also fund sciences and technologies. And our staff is demoralized because many of them are just surviving. They cannot even do research ».

Ces orientations sur le financement et le développement de la recherche scientifique ont bien évidemment des répercussions sur le contenu même des enseignements. Ismail Barugahara, Adjoint du secrétaire exécutif du Conseil national ougandais pour la science et la technologie explique que la dynamique actuelle est de promouvoir de nouveaux cursus et programmes pour aller au-delà des « *traditional courses* »[1090]. En effet, l'objectif promulgué par les IAP est de correspondre aux besoins du marché et d'attirer toujours plus d'étudiants, notamment dans les filières scientifiques et professionnelles[1091].

4.3.1.2. Adaptation locale et stratégies des départemnts de SHS : l'exemple de Makerere

La diffusion et la multiplication de ces instruments de politique publique, qu'ils soient construits géographiquement au sein ou en dehors des institutions

---

(http://www.monitor.co.ug/OpEd/Commentary/Makerere+staff++have+%E2%80%A6stify+salary+increment/-/689364/1959900/-/f0wqqwz/-/index.html, consulté le 23/08/2013).

[1089] Entretien réalisé le 23/11/2012, Kampala.

[1090] Entretien réalisé le 22/11/2012, Kampala.

[1091] Dès 1998, le gouvernement ougandais prend d'ailleurs des mesures en augmentant les points nécessaires à la sortie du secondaire pour accéder aux filières universitaires des SHS et en les baissant pour

d'enseignement supérieur, génèrent un contexte peu favorable aux sciences sociales et humaines. Pourtant, comme le démontrent Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes, l'appropriation d'un instrument et sa mise en application peuvent engendrer des formes de résistances et/ou des stratégies des agents opérateurs pour s'opposer au changement et/ou profiter d'un contexte nouveau pour se (re)positionner[1092]. L'exemple de l'Université de Makerere démontre bien comment les responsables des départements et des facultés de SHS ont tiré bénéfice de ces instruments pour attirer toujours plus d'étudiants dans leurs filières.

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

---

les sciences afin d'attirer les étudiants dans ces disciplines jugées prioritaires. MUCUNGUZI, Julius, « Makerere Cuts Points for Science Entrants », *The Monitor*, 29 juillet 1998, p. 1-2

[1092] LE BOURHIS, Jean-Pierre et LASCOUMES, Pierre, « Les résistances … », *op. cit.*, p. 502-503.

Tableau 17 : Effectif des étudiants par filière universitaire en Ouganda (2007-2010)[1093]

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

Même si les études coûtent en moyenne plus chères en sciences qu'en sciences sociales[1094], facteur bien évidemment essentiel dans le choix d'une filière, on postule que ce déséquilibre provient également de stratégies développées par les responsables des départements et facultés en sciences sociales pour attirer le plus d'étudiants. Comme abordé dans le chapitre 2 (partie 1), l'Université de Makerere est l'institution pionnière de la région a avoir appliqué un package de réformes notamment matérialisé par une importante restriction du budget alloué à l'établissement par le gouvernement. Or, face à ces économies du gouvernement, les facultés et les départements de SHS ont déployé des stratégies pour générer leurs propres revenus. Aussi, certains responsables ont-ils décidé, au début des années 1990, de mettre en place de nouveaux cursus pour attirer des étudiants privés. L'Université de Makerere se structure à cette époque par une forte déconcentration des pouvoirs où chaque unité académique a la

[1093] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and …*, *op. cit.*, p. 31.

[1094] Par exemple, en 2013-2014, les frais d'inscription pour les étudiants, préparant une licence de travailleur social et d'administration sociale, s'élèvent à 840,000 Ushs (soit environ 330 US$), une licence en étude de développement de 700,000 Ushs (soit environ 275 US$) et une licence de journalisme et de communication de 980,000 Ushs (soit environ 385 US$). En science, les frais d'inscription pour les étudiants préparant une licence en pharmacie sont de 1,344,000 Ushs (soit environ 530 US$), une licence en géoscience pétrolière de 1,300,000 Ushs (soit environ 510 US$) et une licence en dentaire de 2,000,000 Ushs (soit environ 785 US$). Voir http://mak.ac.ug/sites/default/files/Makerere-Undergraduate-Fees-Structure-2013-14-FULL.pdf. La note minimale requise à la sortie de l'enseignement secondaire est également plus faible pour accéder aux filières des SHS même si plusieurs décisions sont régulièrement prises pour diminuer celle des sciences afin d'y attirer les étudiants, d'autant plus que les domaines scientifiques souffrent d'un véritable déficit d'enseignant dès le secondaire.

possibilité de mettre en place de nouveaux programmes sans que la décision finale soit validée par l'administration centrale. Dans cette situation, c'est la Faculté des arts d'Oswald Ndoleriire qui prend plusieurs initiatives.

Profitant de la possibilité pour les départements de SHS de pouvoir massifier plus facilement leurs cours par rapport aux unités en sciences, qui, elles, doivent engager un investissement financier plus important (en terme de matériel et d'infrastructure notamment)[1095], O. Ndoleriire enclenche un véritable bouleversement préfigurant une dynamique qui sera suivie par de nombreuses unités académiques de Makerere[1096] :

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

De nouveaux cours ont ainsi vu le jour jusqu'à la fin des années 2000 : « environment management », « tourism management », « urban planning »,

[1095] Pour des raisons de logistique, les départements et facultés de SHS peuvent plus facilement accroître leurs effectifs sans un investissement matériel démesuré ; alors que les filières scientifiques dépendent le plus souvent de matériels coûteux (laboratoires, équipements technologiques, appareils électroniques…).
[1096] Entretien avec Oswald Ndoleriire, *op. cit.* Voir également SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 383-384.

« organisation studies », « communication skills », « mass communication », « social anthropology », « drama and dance », « tourism », « environment and secretarial studies », « development studies », et « development studies, human rights, ethics and human management »[1097]. Dans cette stratégie d'attraction de nouveaux étudiants, la Faculté des arts va également appliquer l'outil de l'interdisciplinarité, sur fond de discours de professionnalisation des cursus, pour associer de nouveaux programmes, a priori plus séduisants aux cours généralement enseignés : par exemple, les étudiants peuvent étudier en même temps les études religieuses et la résolution de conflits ; la géographie et le tourisme ; les études linguistiques et le secrétariat ; l'histoire et le développement ; la philosophie et le management public[1098].

Ces nouveaux cursus, questionnant l'évolution des contenus d'enseignement et de la transmission des savoirs (cf. encadré ci-dessous), ont d'ailleurs provoqué des luttes entre les départements et les facultés pour savoir quelle unité académique sera autorisée à enseigner ces nouveaux programmes lucratifs : par exemple, au sein même de la Faculté des arts entre le département de littérature et de communication pour les sciences de l'informatique ; ou entre la faculté des sciences sociales et des arts pour le cours sur les études de développement[1099]. Les responsables de la Faculté des arts ont également réfléchi à en modifier la terminologie en incorporant le terme « science » pour rendre la faculté plus légitime et donc plus attractive pour les étudiants privés : « *interestingly, most suggestions wanted to incorporate the claim Science as part of the new name of the Faculty : Faculty of Human and Societal Sciences ; Faculty of Human, Societal and Communication Sciences ; Faculty of Human, Cultural and Communication*

[1097] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 65. Voir par exemple récemment OTAGE, Stephen, « Makerere Introduces Cottage Industry Degrees », *Daily Monitor*, 8 novembre 2012, p. 6.
[1098] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 53.
[1099] *Ibid.*, p. 60 et 88. Certains départements se volent même les cours les plus attractifs : *« the simple fact was the innovation if the Faculty has started with poaching between departments* ». Un rapport interne à l'université note d'ailleurs que « *poaching a course is a good competition and positive inter-disciplinariness* ». *Ibid.*, p. 60.

Sciences ; Faculty of Arts and Human Sciences ; or, simply, Faculty of Human Sciences »[1100].

Encadré 5 : Appréhender les impacts de la transformation des cursus et de la transmission des savoirs. Extrait de l'entretien avec Ruth Mukama

Question : One of the means to preserve the humanities was the implementation of new courses, more linked with the market. What do you think of this policy in humanities and social sciences ?

Ruth Mukama : You see, we are dying and we need to survive [...]. Now, we are even going to implement demand-driven courses... We are killing ourselves, ironically. You know I had a colleague, unfortunately she retired last year [*2011*], and they would not give her a contract. She is a planner in urban planning. When she left, a young person came in and they have these market-driven programmes. Now, they write new programmes : urban planning and management, urban planning and modern things, urban planning and tourism, urban planning and everything, urban planning and...! Then my former colleague was asking : « where is urban planning itself ? », you see, and the same thing has come into linguistics. This young person came and wrote programmes, now we have : language and religion, language and editing, language for mass communication, language and...! Ok, you get it, but where is linguistics ? You have killed it !

Q. : Yes, where are the traditional courses ?

R. M. : Exactly ! Where is morphology, where is phonology ? Now, they have gone in applied things, applied courses, but where is the essence ? Because these people, what are they applying ? How can we describe the language of religion ? We learnt morphology without syntax, we learnt morphology. So, again, our young people say : « we need these attractive courses ». We have to attract students, but you attract them to what ? They have killed the essence of the courses because they want to implement so-called popular courses. But now, none of the young can teach syntax, none of them can teach semantics. So how many courses can I teach ? When I am supervising postgraduate students, when I am supervising teachers who help me to teach, they know nothing ! They have done relevant courses, they cannot go there and teach phonology, they cannot teach morphology, they cannot teach semantics, they cannot teach research methodology. They know nothing !

Références : entretien avec Ruth Mukama, Professeure de linguistique et ancienne Doyenne de la Faculté des arts, réalisé le 23/11/2012, Kampala. Voir également la totalité de l'entretien dans PROVINI Olivier « The Political Economy of Makerere Reforms via a Qualitative Approach. An Interview with the Professor Ruth Mukama », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, avril-juin 2014, n° 49, p. 143-160.

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

[1100] *Ibid.*, p. 59.

l'établissement dans le développement national : « *for lack of the mandatory statutory approval, the Auditor General says a number of colleges at the university are offering illegal academic programmes. This means that the university could be offering courses which are out of touch with the needs of the current job market, hindering the development of the country in the process. The offering of unaccredited academic programmes may lead to the teaching of inappropriate programmes, thus affecting the quality of education, the Auditor General report reads in part* »[1101].

L'exemple de l'Université de Makerere montre avec acuité que les responsables des filières des SHS ont pu s'adapter, dès les années 1990 lié au désengagement financier du gouvernement, à un contexte précaire. La mise en place de nouveaux cursus plus attractifs questionne la validité et l'efficacité des instruments circulant au sein et en dehors des établissements d'enseignement supérieur. Les stratégies de ces acteurs locaux, qui précèdent la floraison de ces IAP, vont à l'encontre des engagements nationaux et des recettes construites régionalement et internationalement préconisant de rétablir l'équilibre des effectifs en faveur des sciences à partir des années 2000. On comprend bien que les administrateurs qui reprennent à leurs comptes actuellement les IAP et qui proposent de nouveaux cursus, comme c'est également le cas ces dix dernières années à l'UoN ou à l'UDSM, engagent des effets inattendus et non-désirés aux IAP. En rendant plus attractifs les cursus proposés dans leurs filières des SHS, sur la base des IAP, ils en augmentent les effectifs. Les IAP sont donc l'objet de lutte de pouvoir. Ils font constamment l'objet de nouvelles traductions. En s'insérant localement, ils sont agencés par des stratégies d'acteurs et des contextes historiques et bureaucratiques singuliers.

[1101] MUGERWA, Yasiin, « 33% of Mak Courses Are Illegal, AG Says », *Daily Monitor*, 9 avril 2012, p. 3 et BAHINGWIRE, Joseph, « Accreditation of Academic Programmes Is a Must – NCHE », *Daily Monitor*, 25 avril 2012, p. 14 (supplément sur l'éducation).

4.3.2. L'exemple de la gouvernance universitaire à Makerere

On souhaite désormais revenir plus brièvement sur l'exemple de la gouvernance universitaire. La conception d'établissements d'enseignement supérieur déconcentrés, c'est-à dire structurés par des unités académiques autonomes de l'administration centrale, s'est largement diffusée dans les réseaux d'experts est-africains à la fin des années 1990 et de manière plus spécifique par le biais d'instruments au sein des établissements (« vision plan », « strategic plan »).

Aussi, à l'Université de Makerere, comme expliqué précédemment, de nombreuses transformations ont été effectuées depuis le début des années 1990. L'ouvrage de Mahmood Mamdani, analysant l'ensemble des transformations au sein de l'établissement public ougandais depuis la fin des années 1980 jusqu'au milieu des années 2000, revient d'ailleurs de manière très documentée et précise sur les transformations de cette gouvernance visant à transférer aux facultés les activités académiques, administratives et, plus importantes, budgétaires[1102]. Il évoque d'ailleurs cette dynamique en ces termes : « *decentralisation was central to the reform process from the outset. We have seen that this process unfolded in the context of dire need* […]*. To entice them to do so, it gave Faculty Boards almost total freedom of decision-making* […]*. The consequence was a far-reaching decentralisation, both financial and administrative* »[1103]. Ce processus de « *décentralisation* » aboutit en 2011 à la formation de grands rassemblements collégiaux[1104].

Cette réforme de 2011 a notamment été financée par la Fondation Rockefeller, comme l'explique l'ancien Vice-Chancelier John P. M. Ssebuwufu : « *the Rockefeller Foundation also extended its generous support to other new initiatives one of which was an attempt to do something about the over-centralised*

[1102] Voir notamment MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 193-254.
[1103] *Ibid.*, p. 193.

University administration […]. *One solution involved clustering several Faculties and Departments with closely related academic mandates into Colleges headed by a Principal* […]. *The main objective of the initiative was to enhance the efficiency and effectiveness of academic administration and management. The idea was that when fully decentralised, the central administration would retain only a residual administrative role in the day-to-day management of the University and decision-making. The Vice-Chancellor would then have time to concentrate on the big picture of coordination, supervision, planning, fundraising, public relations and legal affairs, among other non-routine administrative functions* »[1105]. Cette nouvelle conception de l'architecture du fonctionnement de l'université est ainsi au centre des objectifs affichés par le « Strategic plan » de 2008[1106]. Ce financement de la part de la Fondation Rockefeller et cette volonté de transformer les facultés en collèges se sont également manifestés dans la formation d'un important programme de réformes à l'université « University research, finance and administrative reforms »[1107] à partir de 2009.

Pourtant lors des entretiens, les différents interlocuteurs, en charge de ces collèges ou au cœur de ces négociations de réformes, ont tous confirmé que ces transferts de gouvernance, pourtant affichés par les IAP, sont incomplets. Et notamment les aspects financiers et économiques qui rassemblent l'ensemble des crispassions et des luttes d'intérêts. Barnabas Nawangwe, Principal du nouveau

---

[1104] MAKERERE UNIVERSITY, « Guidelines for College … », *op. cit.*

[1105] SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming …*, *op. cit.*, p. 585. Le soutien de la Fondation Rockefeller s'est associé à celui de l'Agence norvégienne de développement NORAD. MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 234.

[1106] MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 2008/09 …*, *op. cit.*

[1107] Voir l'ensemble des activités du comité dans UNIVERSITY RESEARCH, ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL REFORMES (URAFR) COMMITTEE, « A Report on the Retreat of the University Research, Administrative and Financial Reforms (URAFR) Committee 9th – 11th December 2010 at the Botanical Beach Hotel, Entebbe », Working paper, Makerere University, 2010 ; MAKERERE UNIVERSITY, *Report on the Makerere University Research, Administrative and Financial Reforms*, Kampala, Makerere University, 2011 et sur le site Internet http://reforms.mak.ac.ug/ (consulté le 26/04/2012). Ce programme de réformes ambitieux devant planifier les transformations à l'université pour les vingt prochaines années, a cependant été fortement revu à la baisse par le manque de ressources financières, humaines et matérielles. Entretien avec Edith Natukunda, responsable du Département des langues européennes et orientales et responsable de la cellule « Enseignement, apprentissage et collèges » du Comité recherche universitaire, réformes administratives et financières, entretien réalisé le 10/05/2012 et plusieurs discussions informelles en novembre-décembre 2012

Collège d'ingénierie, de design, d'art et de technologie et responsable du programme de réforme remet par exemple en cause l'opposition de certains acteurs bureaucratiques, notamment le personnel du bureau du « Bursar », très influent puisqu'il s'occupe de la centralisation des fonds dans l'ancien système et doit se charger de leur redistribution dans l'actuel[1108] :

> « the Vice-Chancellor, who is the top executive, is determined that this financial decentralisation should be done. But […] the university runs a tight budget, and the persons who control this budget [*Bursar staff*] are, in my opinion, apprehensive. They do not know what it will happen, or, probably they do not understand the mechanism of this process of decentralisation, to devolve their powers ».

De la même manière, Ruth Mukama, explique que ce processus de décentralisation s'est effectué sans les ressources nécessaires (matérielles, humaines mais surtout financières) et que la réforme, introduite et promulguée dans les IAP, reste seulement effective dans les documents officiels[1109] :

> « they talk about decentralisation but they do not decentralise. That is why I am saying, my colleague here, professor O. Ndoleriire [*principal of the College of humanities and social sciences*], who is a member here and he has been siting in that office, you know … it is very funny. When he moved to what they called the principal college office, he had to take our computer, there is a private project here, he took our computer because he has no computer there. He took the secretary because there is no secretary there and he took everything we had. And we said : « what ? You are principal, you should get these things » and he has never been given these things. He is supposed to be a principal of a college. So they pay lip-service to these things and even if you do not know if this college works. But how do you create structures but not facilitate them ? You keep all the money, but you say these people, the college should be independent. How ? How could you be independent if you are not allowed to share the fees ? The fees are centralised. And you are supposed to send them back money, which you do not. So how do you expect these structures to continue and to pay all the part-time staff, to pay all the other workers when you are not

[1108] Entretien réalisé le 21/05/2012 à Kampala.
[1109] Entretien, *op. cit.*

> sending them the money ? Or if you send, it is a very tiny percentage. So it cannot work ».

Actuellement la nouvelle structure universitaire de Makerere est donc incertaine et hybride (ancien/nouveau système). Comme l'exprime, avec ses mots et ses expressions (« *censés* », « *en principe* », « *ils sont en train de revoir* », « *ça reste vague* », etc.) Oswald Ndoleriire, Principal du collège des humanités et des sciences sociales[1110], à propos de son poste et de la structure générale de la gouvernance de l'établissement :

> « c'est une sorte de décentralisation. En principe au moins […]. C'est ce qu'on appelle ici le centre, l'administration centrale. Donc, auparavant, on avait cette administration centrale et, en bas, on avait les facultés et les doyens, et puis les départements et le chef de département. Maintenant, on a créé un autre niveau, c'est-à-dire le niveau des collèges. Ils sont censés assumés certains rôles qui étaient assumés par le centre et d'autres rôles qui étaient assumés par les facultés […]. Ce qui s'est passé c'est qu'une bonne partie de l'administration qui était au niveau de l'administration centrale se passe maintenant au niveau des collèges, par exemple les finances sont gérées au niveau des collèges. Pas tout, une bonne partie. Quant au recrutement, au début l'idée c'était que le collège pouvait recruter du personnel jusqu'au niveau de l' « assistant-lecturer », mais maintenant ils ont repensé ça, ils sont en train de revoir, ils ont peur que ce soit trop pour le collège. Ca reste vague, pour le moment c'est l'administration qui s'en charge ».

Comment est-ce qu'on explique cette application partielle des IAP ? Comment est-ce qu'on peut comprendre que les IAP, pourtant largement diffusés à l'Université de Makerere, ne se soient pas concrétisés dans les pratiques administratives universitaires ? Les instruments s'insèrent dans des jeux d'acteurs, des rapports de force et des espaces sociaux. La nouvelle gouvernance véhiculée par les IAP vise à transférer aux collèges les activités académiques, administratives et, plus important, budgétaires. Reste que si les deux premiers transferts se sont opérés en douceur, le volet économique est sujet à de

[1110] Entretien, *op. cit.*

nombreuses réticences et résistances. Plus précisément, ce sont les fonds générés par les étudiants privés qui cristallisent le centre de l'attention. Ils représentent en effet une somme considérable : en 2002, alors que le gouvernement alloue un budget à l'université de 15 912 704 US$, les fonds générés par les frais universitaires des étudiants privés s'élèvent à 17 017 620 US$. En 2008, les budgets s'établissent même, respectivement, à 25 833 622 US$ contre 38 055 726 US$ (partie 2, chapitre 1). Alors que les IAP et les réformes construisent progressivement une université déconcentrée, où chaque unité académique (collège) doit gérer son propre financement, les acteurs de l'administration centrale, devant l'importance des sommes engagées, décide de reprendre le contrôle sur le budget issu des étudiants privés. L'étude attentive de la répartition des fonds issus des étudiants privés entre les unités académiques et l'administration centrale démontre que les acteurs de l'administration centrale ont progressivement inversé le rapport de force en leur faveur : si en 1992, respectivement, 70% et 90% du budget généré par les frais d'inscription des étudiants privés inscrits le jour et le soir restent attribués aux unités académiques, l'équilibre s'inverse progressivement en faveur de l'administration centrale : il s'établit à 65% et 85% en 1996, 51% et 59% en 2001, pour définitivement se renverser en 2008 avec 35 et 45%.

Tableau 18 : Budget (US$) alloué par le gouvernement et généré par les étudiants privés à l'Université de Makerere (2000-2008)[1111]

	Budget alloué par le gouvernement	Fonds générés par les étudiants privés
2000	14 336 747	10 743 010
2001	15 831 974	10 939 046
2002	15 912 704	17 017 620
2003	14 449 973	17 344 090
2004	20 282 740	20 702 567
2005	19 779 135	30 196 108
2006	20 149 749	31 685 095
2007	26 008 858	32 815 951
2008	25 833 622	38 055 726

[1111] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's …*, *op. cit.*, p. 164 ; COURT, David, *Financing Higher …*, *op. cit.*, p. 5-7 et MAKERERE UNIVERSITY, *Fact Book, 2009/2010*, Kampala, Makerere University, 2010, p. 5.

Tableau 19 : Evolution de la répartition des fonds issus des étudiants privés entre les unités académiques et l'administration centrale (1992-2012)[1112]

	Catégories d'étudiants privés	Unités académiques (en %)	Administration centrale (en %)
1992	jour	70	30
	soir	90	10
1993	jour	70	30
	soir	85	15
1994	jour	70	30
	soir	90	10
1995	jour	70	30
	soir	90	10
1996	jour	65	35
	soir	85	15
1997	jour	55	45
	soir	75	25
1998	jour	46,75	53,25
	soir	63,75	36,25
1999	jour	46	54
	soir	63	37
2000	jour	46	54
	soir	63	37
2001	jour	51	49
	soir	59	41
2002	jour	51	49
	soir	59	41
2003	jour	51	49
	soir	59	41
2004	jour	51	49
	soir	59	41
2005	jour	51	49
	soir	59	41
2006	jour	51	49
	soir	59	41
2007	jour	51	49
	soir	59	41
2008	jour	35	65
	soir	45	55
2009	jour	35	65
	soir	45	55
2010	jour	35	65
	soir	45	55
2011	jour	35	65
	soir	45	55
2012	jour	35	65
	soir	45	55

[1112] TURYAGYENDA COMMITTEE REPORT, *Implementation of the …*, *op. cit.*, p. 7-26 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 217 et BURSAR OFFICE, Makerere University, 2012.

Cette transformation brutale, allant à l'encontre des IAP et des réformes mises en place, s'explique par plusieurs phénomènes convergents : tout d'abord, l'importance du rapport du comité Turyagyenda formé à l'université en 2000 et coordonné par Avitus K. M. Tibarimbasa, le secrétaire du conseil de l'université. Ce rapport évalue les réformes universitaires depuis la fin des années 1980 et souligne les disparités de fonctionnement et de financement entre les facultés de sciences humaines et de sciences[1113]. Ensuite, l'écho retentissant de l'ouvrage de Mahmood Mamdani qui esquisse les dangers de cette déconcentration universitaire. M. Mamdani y accorde tout un chapitre et peint une université qui, à travers une compétition généralisée, risque un démantèlement progressif et généralisé. L'ancien Vice-Chancelier Livingstone S. Luboobi (2004-2009) explique d'ailleurs à Carole Sicherman la prise en compte nécessaire des remarques et critiques du célèbre et influent intellectuel ougandais : « *interviewed in July 2007, Vice-Chancelor Livingstone Luboobi observed that the sober title of Mamdani's book was an incitement to read* […] *and said* […] *that many things pointed out by Mamdani will soon be corrected* »[1114].

Ce rapport et cet ouvrage peuvent expliquer en partie ce processus de recentralisation. Surtout, le gouvernement, via l'administration centrale de l'université, souhaite remettre la main sur le budget issu des étudiants privés, qui représente désormais la majorité du budget général alloué à l'université. L'Etat a, en effet, besoin de ces fonds pour financer ces politiques d'augmentation des salaires des enseignants de sciences, qui sont surreprésentés dans les organes décisionnels de l'université. Ce qui provoque le mécontentement et l'incompréhension des responsables et professeurs des filières de SHS. Ils estiment que ces fonds doivent leur revenir dans la mesure où ce sont leurs départements qui sont impactés par la hausse des étudiants et que ce sont eux qui effectuent majoritairement l'ensemble des cours du soir. Pour autant, ces

[1113] TURYAGYENDA COMMITTEE REPORT, *Implementation of the …*, *op. cit.*, p. 17-18 cité par MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the …*, *op. cit.*, p. 224-225.
[1114] SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths, Makerere's … », *art. cit.*, p. 33.

fonds sont redistribués à l'ensemble des unités académiques, comme le regrette Oswald Ndoleriire[1115] :

> « [la] chose qui est gênante, c'est l'obsession du gouvernement avec les sciences. Ce sont les sciences qui comptent. Pour nous autres dans les humanités… Oui, on peut payer les salaires, on peut payer les salaires, je crois avec regret, même avec hésitation, payer les salaires de ceux qui enseignent dans les humanités. Et pourtant c'est nous qui générons l'argent, c'est nous qui enseignons le soir et surtout aussi, ce qui est aussi inquiétant, c'est que les études scientifiques ne sont pas très populaires parce que, dans les écoles secondaires, les sciences ne sont pas bien enseignés, mais aussi les études scientifiques qui attirent les étudiants sont la médecine, la technologie, l'ingénierie, l'informatique. Le reste, que ce soit l'agriculture, les études vétérinaires, les statistiques, les sciences naturelles, tout cela peu de gens aimeraient payer donc c'est pourquoi le gouvernement doit payer. Et le gouvernement paie d'abord parce que c'est une priorité et deuxièmement, il n'y a pas beaucoup de parents qui seraient prêts à payer pour ces études là, sauf dans les domaines que j'ai indiqués. Ce qui se passe c'est que plus de 80% de l'argent généré par l'université vient des collèges des humanités. Et cet argent va maintenant nourrir toute l'université ».

Ces décisions ont été également rendues possibles par la position de force des collèges des sciences[1116] dans les instances de décision (conseil et sénat) et parmi la sur-représentativité des cursus scientifiques parmi le haut personnel administratif :

> « la position de l'université, pour une raison ou pour une autre, ici, chez nous, la plupart du temps, les chefs des universités sont des scientifiques et c'est un peu comme ça dans le Commonwealth. Ce sont des scientifiques, donc ils ont le dernier

[1115] Entretien, *op. cit.*

[1116] Les grands rassemblements collégiaux, regroupant parfois des unités académiques très différentes, posent en effet la question de l'équilibre de la représentation des sciences et des sciences sociales dans les instances de décision, comme le conseil et le sénat des universités, où siègent les principaux des collèges. Par exemple, à l'Université de Makerere, le système de décision ne prend pas en compte la répartition des effectifs étudiants mais est régit par le modèle un collège = une voix. Sur les neuf collèges formés à MAK, deux collèges sont spécialisés et orientés en sciences sociales (« College of education and external studies » et « College of humanities and social sciences ») contre sept en sciences (« College of agricultural and environmental sciences », « College of business and management sciences », « College of computing and information sciences », « College of engineering, design, art and technology », « College of health sciences », « College of natural sciences » et « College of veterinary medicine, animal resources and bio-security »).

> mot [*sur un ton ironique*]. Étant donné qu'ils ont l'appui, très clair, du gouvernement, ils sont en position de force ».

La situation à l'Université de Makerere montre d'une part que les IAP s'insèrent dans des contextes singuliers et peuvent se heurter à des configurations spécifiques locales. L'exemple ougandais démontre également le paradoxe des recommandations prônées et mises en avant par les IAP à Makerere : faire la promotion des filières de science (en encourageant par exemple des hausses de salaires plus importantes à leurs enseignants) et prôner une forte déconcentration administrative autour d'une gouvernance budgétaire autonome des unités académiques. L'exemple ougandais démontre la constante (re)négociation des IAP entre une myriade d'acteurs (personnel administratif, personnel académiques des sciences et des sciences sociales) dans des contextes et des rapports de force singuliers et historiquement situés[1117].

Conclusion

La circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est engage à s'intéresser aux instruments de politique publique qui rythment désormais le quotidien bureaucratique des administrateurs, mais également celui des professeurs et des étudiants. Ces normes et standards qui se construisent autour d'outils (certification ISO, assurance qualité, audit, « benchmarking », « ranking » institutionnel, « rating » institutionnel, « good practices » et « best practices ») et de techniques (chiffes, tableaux, organigrammes, graphiques, statistiques, indicateurs, objectifs et buts organisationnels) façonnent le secteur de l'enseignement supérieur et régissent les activités administratives et

[1117] De la même manière qu'on interroge le transfert et la mise en œuvre des IAP à travers l'exemple des cursus et de la nouvelle gouvernance universitaire, on doit questionner l'effectivité des bureaux d'assurance qualité au sein des universités qui coordonnent les procédures d'audits internes et externes. Comme l'explique Ruth Mukama, l'analyse de la prolifération de ces procédures doit se conjuguer à une étude sur leurs financements et capacités : « *so how can one talk of quality assurance? Because even the department of the quality assurance itself, if you go there you will laugh ! Two miserable people there, they cannot work ! How can they insure quality ? There is no quality assurance even in the quality assurance office itself !* ». Entretien avec Ruth Mukama, *op. cit.*

académiques des universités (« strategic plan », « vision plan », « task force », « handbook » et rapports). Ces IAP participent à la redéfinition de l'université, à travers son rôle et son rapport à la société, tout en modifiant la nature de ses acteurs et de ses services. L'université s'instaure progressivement comme un établissement de services fréquenté par des clients à contenter – anciennement étudiants –, où se distribuent des biens consommables – anciennement contenus d'enseignement – et se fabriquent une expertise utile et rentable – anciennement recherche. La circulation de ces instruments a été facilitée en Afrique de l'Est par un important réseau d'expertise, où l'IUCEA occupe une place prépondérante. Si cette institution de la communauté d'Afrique de l'Est souffre d'un manque de ressources financières eu égard à ses prérogatives, elle participe grandement à la diffusion locale de ces prescriptions construites à l'international. Elle apparaît ainsi comme un espace intermédiaire entre le global et le local qui facilite la circulation de ces idées, recettes et solutions d'actions publiques.

Même si la diffusion et la circulation de ces instruments sont empiriquement observables, il ne faut pas, pour autant, négliger les formes de résistance ou de réappropriation lors de leur mise en application. Par exemple, les instruments cadrant l'enseignement supérieur démontrent que, s'ils orientent les universités à encourager le développement des cursus, recherches et investissements en sciences, les enjeux et configurations locales restructurent bien souvent ces prescriptions. Comme l'indiquent Jean-Pierre Le Bourhis et Pierre Lascoumes dans le cadre de leur recherche[1118], il existe des dynamiques de blocage, des conflits, des oppositions et des résistances à cette circulation. La mise en place de ces instruments de politique publique se superpose à des enjeux et stratégies locales dont on ne doit pas minimiser l'importance et peut produire des effets inattendus. Le cas de l'Université de Makerere montre avec acuité que les responsables des filières des SHS ont pu s'adapter, dès les années 1990 lié à un désengagement financier de l'Etat, à un contexte précaire. La mise en place de

[1118] LE BOURHIS, Jean-Pierre et LASCOUMES, Pierre, « Les résistances aux … », *op. cit.*, p. 493-506.

nouveaux cursus plus attractifs comme de nouvelles stratégies (par exemple l'avènement de cursus strictement réservés aux étudiants privés) questionnent la validité et l'efficacité de ces instruments. La politique de ces acteurs locaux va à l'encontre des engagements nationaux et recettes préconisées à l'international réclamant, par exemple, un nouvel équilibre des effectifs en faveur des sciences pour former de nouveaux praticiens scientifiques, ingénieurs ou spécialistes énergétiques. Il faut donc comprendre que la circulation et la diffusion de ces instruments d'action publique ne peuvent pas se réaliser sans des processus d'adaptation et de renégociation par le bas. De la même manière, le cas de la nouvelle gouvernance universitaire, déconcentrée autour de collèges, se heurte à des configurations, des positions d'acteurs et des jeux de pouvoir, notamment autour de l'économie politique entourant les fonds issus des étudiants privés. On pourrait d'ailleurs émettre l'hypothèse que l'utilisation des instruments produit des effets « non-désirés » plus importants en Afrique. Cet argument pourrait se tester à travers une analyse multisectorielle comparée, en travaillant autour de la pluralité des cadres cognitifs et normatifs provenant des différentes vagues de réformes venues se superposer sur le continent.

Cette approche par les instruments d'action publique, et les résistances qui s'engagent localement, interroge la littérature qui défend l'hypothèse d'une standardisation des réformes et des espaces universitaires. En effet, même si l'on observe des dynamiques de convergences, notamment dans certaines pratiques (par exemple le développement de l'expertise, lié à l'externalisation des fonds alloués à la recherche), les réformes universitaires s'inscrivent dans des histoires singulières, dans des rapports et des jeux de pouvoir entre certains acteurs, imposant aux chercheurs de nuancer et questionner les dynamiques d'homogénéisation. L'analyse par les instruments ne suffit pas à appréhender l'ensemble des configurations structurant les processus de politique publique. Nous proposons plutôt d'articuler l'analyse de l'action publique avec l'étude de la

trajectoire historique de l'Etat, notamment pour apporter une nouvelle lecture aux effets non-désirés.

2ème Partie. Trajectoires historiques et configurations nationales : les tendances aux divergences

> « *Les débats sur les politiques publiques se développent* […] *sur une multiplicité de scènes* […]. *Rien d'étonnant dès lors que de constater* […] *que le déphasage et la dissonance entre ces différentes sphères est plutôt la règle que l'exception* »[1119].

Les chapitres précédents avaient, notamment, pour objectif de démontrer comment se construisent et circulent, à travers différents forums intermédiaires, l'expertise et les instruments d'action publique régulant l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est (partie 1, chapitres 1 et 3). Cette configuration laisse à penser, de prime abord, qu'on assiste à des dynamiques de standardisation et d'harmonisation des pratiques et des structures universitaires. Le recours à l'externalisation pour financer la recherche ou la floraison des établissements privés en sont deux exemples saillants.

Pourtant, la littérature théorique sur les transferts de politiques publiques émet des réserves sur la diffusion de modèle, d'instrument et de réforme appliquée à l'identique. On peut d'ailleurs parler d'« action publique ajustée »[1120] pour souligner : i) d'une part, comment cette circulation, par exemple, des modèles s'insère, s'adapte et se reconfigure à des contextes singuliers et historiquement situés, notamment vis-à-vis des pratiques et des rapports de force entre des acteurs multi-situés ; ii) et, par concordance, comment l'expertise internationale et régionale, les prescriptions comme les instruments d'action publique, sont renégociés et bricolés[1121]. Même si des dynamiques de transferts de politiques publiques sont empiriquement observables, on ne doit pas, pour autant, occulter les processus de résistance et de réappropriation lors de leur mise en application.

[1119] JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral …*, *op. cit.*, p. 15.

[1120] La notion est un clin d'œil aux plans d'ajustement structurel.

[1121] GROUX, Guy, « L'action publique négociée … », *op. cit.* Thomas Frinault définit l'action publique bricolée comme « *un ensemble d'activités visant à résoudre certains problèmes survenant en fonction d'un calendrier relativement contingent (à la fois programmé et improvisé selon des urgences, mais aussi de disponibilités en temps variables), au moyen de savoir-faire, d'outils, de technologies disponibles, mais plus ou moins appropriés, voire incertains* […]. *L'une des dimensions les plus fécondes de l'activité de bricolage tient à la manière dont les choix passés exercent une influence décisive sur les choix présents. Il est ici possible de reprendre l'idée selon laquelle la question n'est pas tant de savoir où l'on va que d'où l'on vient* ». FRINAULT, Thomas, « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 608-609.

Comme démontré dans le chapitre 4 (partie 1), les instruments cadrant l'enseignement supérieur se superposent à des enjeux et stratégies d'acteurs locaux dont on ne doit pas minimiser l'importance, pouvant même produire des effets inattendus et non-désirés. Le cas de l'Université de Makerere souligne que les responsables des filières des SHS ont pu s'adapter au changement, au point d'aller à l'encontre des instruments construits pour structurer le secteur de l'enseignement supérieur, par exemple à travers la question de l'équilibre des étudiants inscrits dans les filières de sciences et de SHS. L'objectif de la seconde partie est de poursuivre cette démonstration.

L'approche sociologique des dynamiques de circulation des normes, des modèles, des instruments et des réformes invite donc à souligner que la fabrique de l'action publique n'est pas faite que de convergence et de mimétisme. Elle est plutôt un processus non-statique de coproduction, de transaction et de négociation. Les systèmes universitaires est-africains disposent, par exemple, de modes de fonctionnement budgétaire très différents : le Kenya et l'Ouganda possèdent des universités publiques fortement marchandisées et privatisées, où la majorité des étudiants paient des frais de scolarité élevés constituant la rente principale des établissements. Quand la Tanzanie et le Burundi conservent encore des structures universitaires largement subventionnées par leurs gouvernements. Ces configurations sont le résultat d'héritages de politiques publiques mais surtout issues de stratégies d'acteurs, notamment des enseignants et étudiants.

Comme esquissé dans le chapitre précédent, cette partie consiste à réaffirmer que le transfert des politiques publiques engage des dynamiques de réappropriation et de domestication singulières issues des configurations nationales et locales. Le premier chapitre (partie 2, chapitre 1) est pensé comme une introduction générale visant à questionner la privatisation des systèmes universitaires afin d'annoncer, sous l'angle de cette controverse, les trois études de cas comparées : l'analyse de la privatisation de l'Université de Nairobi (partie

2, chapitre 2), de l'adoption cosmétique de l'agenda libéral de l'Université de Dar es Salaam (partie 2, chapitre 3) et de l'absence de réforme de la bourse à l'Université du Burundi (partie 2, chapitre 4). Surtout, cette partie confirme l'hypothèse de l'indissociabilité des configurations de politique publique avec la trajectoire de l'Etat testée sur les réformes de MAK (partie 1, chapitre 2), à travers, respectivement, l'analyse d'un Etat en situation de compétition politique, d'un Etat post-socialiste et d'un Etat en situation de post-conflit.

1. Chapitre 1. La privatisation des universités : une lecture critique

> « The situation is very precarious. I do not think that the government is really invested in these reforms [of higher education]. It is evident that, in the reforms, there is an agenda of the privatization of the public university ».
>
> Amos Mhina, Professeur de science politique à l'UDSM[1122].

L'objectif de ce chapitre est de revenir sur l'hypothèse, largement développée et diffusée au sein de la littérature scientifique, de la dynamique de privatisation des systèmes universitaires dans le monde et, plus précisément, sur le continent africain. Ces réformes se matérialisent, notamment, par la mise en place de politiques de frais d'inscription et par l'introduction, concomitante, d'étudiants dits privés, opposés à ceux qui reçoivent des bourses du gouvernement couvrant la totalité de leurs dépenses universitaires. Ces changements trouvent leurs origines dans la crise économique des Etats à la fin des années 1980 et au début des années 1990, alors que les établissements sont marqués par une forte demande pour accéder à l'enseignement supérieur liée au développement de l'enseignement secondaire.

Ce discours soulignant la nécessité de mettre en place des politiques de partage des coûts fut bien évidemment relayé au sein des différents rapports des organisations internationales, illustrant notamment le changement progressif de référentiel et l'évolution de l'équilibre du rapport de force entre l'UNESCO et la Banque mondiale (chapitre 1, partie 1). Cet argument de la nécessité de privatiser les systèmes universitaires pour des raisons de viabilité et d'efficience économique pose la question de la marge de manœuvre des gouvernements et des autorités universitaires à l'encontre de ces injonctions extérieures. Comment se sont mises en place ces dynamiques de marchandisation au sein des cas étudiés ? Peut-on parler de privatisation pour l'ensemble des universités ? C'est-à-dire, assiste-t-on à une uniformisation des modes de gestion sur le mode libéral et marchand ? Ou encore, à une autonomisation des enjeux économiques par

[1122] Entretien, *op. cit.*

rapport aux enjeux politiques ? Et enfin, les privatisations se manifestent-elles seulement en termes purement économiques[1123] ?

L'enjeu est de démontrer que si les universités ougandaise et kenyane sont en effet des établissements publics privatisés, les budgets des universités tanzanienne et burundaise sont encore très largement subventionnés par leurs gouvernements respectifs. Pour autant, les universitaires reprennent à leur compte cette littérature et ce récit d'un processus de privatisation des systèmes d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est imposé par les organisations internationales. Par exemple, Amos Mhina, Professeur et ancien membre actif de l'association de défense des intérêts enseignants UDASA (« University of Dar es Salaam Academic Staff Assembly ») a structuré l'ensemble de son entretien autour de cet argumentaire. Cette posture constitue bien évidemment une manière de se situer et de peser dans les débats et les négociations du changement.

Ce chapitre engage une discussion et pose un regard critique sur l'ensemble de la littérature scientifique postulant que les systèmes universitaires se privatisent eu égard aux injonctions internationales ou régionales. L'analyse des établissements tend à nuancer cette hypothèse. L'objectif de ce chapitre est, en partant de cette controverse scientifique sur la privatisation des systèmes universitaires et de l'Etat, d'introduire les études de cas des chapitres suivants (partie 2, chapitres 2, 3 et 4) afin de tester de nouveau (partie 1, chapitre 2), l'hypothèse de l'indissociabilité des politiques publiques et de la trajectoire historique de la formation de l'Etat. En effet, cette réforme de la politique de partage des coûts apparaît comme une porte d'entrée heuristique pour questionner le lien entre le « politics » et le « policy » en Afrique.

[1123] HIBOU, Béatrice, « La privatisation des entreprises publiques » in HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des …*, *op. cit.*, p. 69.

1.1. Appréhender la privatisation dans la littérature scientifique

Avant de positionner l'étude des cas est-africains au sein de la littérature analysant les dynamiques de privatisation, il est important de souligner qu'on observe deux corpus heuristiques pour appréhender ces processus. D'une part, la littérature qui s'intéresse aux réformes économiques et budgétaires des institutions d'enseignement supérieur. Et d'autre part, les travaux qui s'appuient sur des secteurs de politique publique (éducation donc, mais également le secteur du foncier, de la santé ou encore de la sécurité) et qui défendent l'hypothèse d'une perte de l'autorité et de souveraineté de l'Etat vis-à-vis d'un ensemble d'acteurs non-étatiques. Questionner la littérature sur les processus de privatisation revient donc à s'interroger sur la trajectoire de l'Etat. Or, on défend l'hypothèse que l'utilisation des outils, concepts et apports de l'analyse de l'action publique permet d'apporter une nouvelle lecture sur la privatisation des systèmes d'enseignement supérieur comme des Etats.

1.1.1. La privatisation des universités comme résultat des injonctions extérieures

Dans l'objectif de réaliser une analyse critique de la littérature qui aborde cette question des réformes économiques et budgétaires des établissements d'enseignement supérieur, on peut d'abord en distinguer plusieurs catégories, non exhaustives les unes des autres : i) les travaux qui analysent les systèmes universitaires dans leur globalité et tentent de retracer certaines tendances partagées[1124] ; ii) les études plus spécialisées sur le continent africain[1125] et sur

[1124] Cette liste est bien évidemment non exhaustive mais a pour objectif de donner un aperçu des tendances repérées : ASSOCIATION FRANCOPHONE INTERNATIONALE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE EN EDUCATION, *L'éducation : bien public et/ou marchandise ?*, Paris Budapest et Torino, L'Harmattan, 2006 ; BADUEL, Pierre-Robert, « L'enseignement supérieur et la recherche face à l'injonction libérale : standardisation internationale et marchandisation généralisée », *Alfa*, 2006, p. 9-11 ; BALL, Stephen, *Global Education …*, *op. cit.* ; BHANJI, Zahra, « Transnational Corporations in … », *art. cit.* ; BRETON, Gilles et LAMBERT, Michel (dir.), *Globalisation et Universités …*, *op. cit.* ; BRUNO, Isabelle, CLEMENT, Pierre et LAVAL, Christian, *La grande mutation …*, *op. cit.* ; ELLIOTT, Imelda, MURPHY, Michael, PAYEUR, Alain et DUVAL, Raymond (dir.), *Mutations de l'enseignement …*, *op. cit.* ; HIRTT, Nico, « Au Nord comme … », *art.*

des analyses de cas[1126] ; iii) et enfin la littérature, plus spécifique, qui questionne le rôle et l'impact des organisations internationales, et notamment des plans d'ajustement structurel, dans ces réformes budgétaires[1127]. Il est également important de souligner que cette lecture en terme de privatisation de l'enseignement supérieur est née avec la floraison des établissements d'enseignement supérieur dits privés, qui sont venus proposer une nouvelle offre dans le paysage universitaire existant. Par exemple, en Afrique de l'Est, depuis le début des années 1990, les chercheurs ont observé le développement d'un secteur privé d'enseignement supérieur venu compléter l'offre publique. L'augmentation constante des effectifs des étudiants dans les universités publiques, la sélection existant à l'entrée de ces établissements (par exemple quand seuls les étudiants boursiers pouvaient y accéder) et/ou la dégradation des conditions de certains établissements ont créé une ouverture et généré la formation d'un nouveau marché de l'enseignement supérieur. Aussi, la crise des systèmes éducatifs a souvent coïncidé avec la naissance ou le développement des initiatives privées (partie 1, chapitre 4)[1128].

---

cit. ; LAVAL, Christian et WEBER, Louis (dir.), *Le nouvel ordre éducatif mondial. OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne*, Paris, Institut de recherche de la FSU/Syllepse, 2006 ; LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine (dir.), *Les mondes universitaires …*, *op. cit.* ; MUSSELIN, Christine, « Vers un marché … », *art. cit.* ; SALL, Ebrima, « Alternative Models to Traditional Higher Education : Market Demand, Networks, and Private Sector Challenges », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 1, p. 177-212 et VINOKUR, Annie (coord.), *Pouvoirs et financement …*, *op. cit.*

[1125] AKKARI, Abdeljalil et PAYET, Jean-Paul (éd.), *Transformations des systèmes …*, *op. cit.* ; JOHNSTONE, Bruce D., « Higher Education Finance and Accessibility : Tuition Fees and Student Loans in Sub-Saharan Africa », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 11-36 ; MWAMILA, Burton L. M., OMARI, Issa et MBUYA, Eva (éd.), *Financing of Higher …*, *op. cit.* ; PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education Financing …*, *op. cit.* ; VINOKUR, Annie, « Transformations économiques et … », *op. cit.* et ZELEZA, Paul Tiyambe et OLUKOSHI, Adebayo (éd.), *African Universities in …*, *op. cit*. (vol. 1).

[1126] Voir par exemple les études de cas de, ALUBO, Ogoh, « Globalization and University Education in Nigeria » in AKIN AINA, Tade, L. CHACHAGE, Chachage Seithy, ANNAN-YAO, Elisabeth (éd.), *Globalization and …*, *op. cit.*, p. 271-291 ; BIANCHINI, Pascal, « L'université de Dakar … », *op. cit.*, p. 49-72 ; CHOULI, Lila, « Le néolibéralisme dans l'enseignement supérieur burkinabé », *Savoir/agir*, 2009, n° 10, p. 119-127 ; KUNZLER, Daniel, *L'éducation pour quelques-uns ? Enseignement et mobilité sociale en Afrique au temps de la privatisation, le cas du Bénin*, Paris, L'Harmattan, 2008 et UWAKWE, Charles B. U., FALAYE, Ajibola O., EMUNEMU, Benedict O. et ADELORE, Omobola, « Impact of Decentralization … », *op. cit.*

[1127] Par exemple 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 … », *art. cit.* ; KLEES, Steven, SAMOFF, Joel et STROMQUIST, Nelly Penaloza, *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*, Rotterdam/Boston, Sense Publishers, 2012 et MILOT, Pierre, « La reconfiguration des … », *art. cit.*

[1128] L'exemple en Afrique de l'Est le plus abouti est probablement le cas kenyan qui a d'ailleurs généré une littérature foisonnante. Voir par exemple, ABAGI, Okwach, NZOMO, Juliana et OTIENO, Wycliffe, *New Trends in …*, *op. cit.* ; MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas,

A la lecture des analyses générales sur les systèmes d'enseignement supérieur, avec un accent plus prononcé sur les études de cas sur le continent, deux arguments, concomitants, car dépendants l'un de l'autre, reviennent : d'une part, on assisterait à des dynamiques de privatisation et, d'autre part, ce processus serait lié aux injonctions des recommandations des institutions financières internationales via le volet des restrictions budgétaires des plans d'ajustement structurel. Par exemple, Teboho Moja qui travaille sur la transnationalisation des systèmes universitaires, notamment dans ses aspects économiques, explique : « *World Bank policies for development have shifted to urging governments to adopt cost sharing measures such as the introduction of user fees for services. In response many governments have been gradually adopting policy that encourage cost sharing in higher education. Their actions have been supported by arguments on the public and private benefits of higher education advanced by some scholars and the World Bank. University presidents at a meeting of the Association of African Universities in Nairobi, Kenya, in 2001, adopted a resolution to support the introduction of tuition fees in countries where higher education had in the past been free* »[1129]. Cette citation est symptomatique de l'exposé généralement défendu et présenté, où la politique de partage des coûts est uniquement considérée comme une imposition unilatérale des institutions internationales, sans aucune autre variable explicative. Pour légitimer leurs politiques, les acteurs gouvernementaux s'appuieraient et piocheraient dans le corpus argumentaire avancé par les experts internationaux.

Sur le cas kenyan, Hélène Charton, argumente de manière similaire : « *cette réforme* [*du système éducatif kenyan*] *s'inscrit dans le contexte général d'un recentrage des politiques internationales d'éducation sur l'enseignement de base sur fond de mesures libérales d'ajustement structurel. Soulignant le fait que, dans*

WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private …*, *op. cit.* ; OANDA, Ibrahim Ogachi, CHEGE, Fatuma N., WESONGA, Daniel M., *Privatisation and Private …*, *op. cit.* et OWEN EISEMON, Thomas, « Private Initiatives in Higher Education in Kenya », *Higher Education*, 1992, vol. 24, n° 2, p. 157-175.

[1129] MOJA, Teboho, « Policy Responses to Global Transnational by African Higher Education Systems » in ZELEZA, Paul Tiyambe et OLUKOSHI, Adebayo (éd.), *African Universities …*, *op. cit.* (vol. 1), p. 35-36.

le supérieur et le secondaire, les bénéfices individuels l'emportent largement sur les bénéfices sociaux, les économistes de la Banque mondiale préconisent que les étudiants contribuent financièrement au coût de leur formation. Le Sessional Paper N° 6 de 1998 [document qui met en place la politique de frais d'inscription et amorce l'introduction d'étudiants privés dits parallèles] *entérine ces nouvelles orientations en introduisant le concept du « cost sharing with beneficiaries »* »[1130]. Même si l'on doit parler de privatisation de l'Université de Nairobi, Hélène Charton propose une lecture où cette réforme n'est comprise qu'au travers du prisme de l'imposition des prescriptions de la Banque mondiale.

Sans remettre en cause le rôle et le poids des institutions internationales dans la prise de décision de mettre en œuvre une politique de partage des coûts, a fortiori au regard du poids de l'aide internationale dans le fonctionnement de l'Etat, il convient de souligner deux aspects. On peut s'étonner, d'une part, sur la systématisation du processus de privatisation des universités publiques[1131] et, d'autre part, que la lecture sur l'injonction des institutions internationales via les politiques d'ajustement structurel est, le plus souvent, l'unique variable explicative invoquée par les chercheurs pour expliquer cette privatisation. En effet, les travaux sur l'enseignement supérieur, oublie trop souvent l'apport des analyses des politiques publiques, notamment en terme d'approche multi-niveaux et multi-acteurs, afin d'appréhender l'ensemble des facteurs et configurations intervenant dans les processus de réforme. C'est par le biais d'une analyse en terme d'action publique, prenant notamment en compte les acteurs impliqués, qu'on peut nuancer ce récit de l'histoire et comprendre comment la privatisation,

---

[1130] CHARTON, Hélène, « La place des … », *op. cit.*, p. 239-240.

[1131] Certaines analyses nuancent ce rapport à la privatisation des établissements d'enseignement supérieur comme les travaux de Christine Musselin et le dossier qu'elle dirige dans la revue *Critique internationale*. L'article de Benedetto Lepori qui porte sur plusieurs établissements européens tente de déterminer dans quelles mesures les universités ont connu une réduction de leurs ressources publiques et ont diversifié leurs sources de financement. Il défend l'hypothèse que la privatisation ne peut pas simplement être mesurée à travers la nature des fonds collectés mais peut également se manifester par la transformation des modes d'allocation des financements publics et le recours à de nouveaux mécanismes (par exemple dans la floraison des appels à projets). MUSSELIN, Christine, « Vers un marché … », *art. cit.* et LEPORI, Benedetto, « Options et tendances dans le financement des universités en Europe », *Critique internationale*, 2008, vol. 2, n° 39, p. 25-46.

comme son absence, peuvent aussi être lues comme le résultat de compromis et de négociations entre une myriade d'acteurs, et notamment celui des enseignants et des étudiants. Ou pour reformuler, comment certaines dynamiques de réformes, peuvent être appréhendées comme le résultat de pressions extérieures tout comme la conséquence de rapports de force et de configurations d'acteurs, certains « gagnants » et d'autres « perdants » ? D'ailleurs, le simple fait que les systèmes d'enseignement supérieur sont régulés budgétairement par des modes de fonctionnement différents permet de comprendre que l'injonction des organisations internationales ne peut pas à elle seule expliquer les réformes, et ce, même dans des Etats sous régime d'aide. Dans le cas contraire, l'ensemble des établissements aurait des systèmes similaires.

Néanmoins, l'un des apports de cette littérature est d'avoir permis de questionner la porosité des frontières entre le public et le privé. Une nouvelle vague de travaux universitaires a d'ailleurs souligné que la libéralisation de l'offre d'enseignement supérieur est moins le signe d'un retrait de l'Etat que d'un réaménagement du périmètre de la puissance publique, c'est-à-dire d'une nouvelle forme d'interventionnisme du pouvoir étatique[1132]. Par exemple, comme l'explique Anne-Catherine Wagner à propos de l'avènement des établissements privés dans le paysage universitaire : « *doit-on conclure à une dissolution de l'Etat, dans sa fonction de contrôle et de légitimation du savoir comme dans sa fonction d'employeur offrant une consécration professionnelle et sociale aux diplômés ? L'étude approfondie des différents cas nationaux invite à nuancer la réponse. L'Etat est loin d'être passif ou démuni* […]. *Au contraire, c'est souvent l'Etat qui encourage et soutient le développement de l'enseignement supérieur privé* […]. *Cette imbrication entre privé et public se lit également du côté des*

[1132] Voir par exemple, BADUEL, Pierre-Robert, « L'enseignement supérieur et … », *art. cit.* ; DIDOU AUPETIT, Sylvie, « Public et privé dans l'enseignement supérieur au Mexique », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2004, n° 3, p. 97-118 ; EYEBIYI, Elieth P., « Mondialisation, savoirs et marché de l'enseignement supérieur. Le privé vient-il vraiment à la rescousse du public au Bénin ? » in LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine (dir.), *Les mondes universitaires …*, *op. cit.*, p. 191-205 ; MAZZELLA, Sylvie, « Construction d'un marché international de l'enseignement supérieur privé

stratégies des écoles ou établissements privés qui, s'ils jouent la carte de l'employabilité et de la modernité pour se distinguer d'universités publiques discréditées, restent en même temps à la recherche de reconnaissance académique et, dans une large mesure, étatique »[1133].

La question soulevée réside alors plutôt dans l'originalité, ou non, de ces partenariats hybrides entre public et privé (perspectives historiques) et dans leurs significations politiques[1134]. Par rapport à cette littérature, on peut défendre l'hypothèse qu'il faut convenir, d'une part, d'une hybridation entre le public et le privé et, d'autre part, qu'il faut dépasser ce débat et plutôt repartir du rôle de l'Etat et de son interaction avec les acteurs non-étatiques pour comprendre comment se mettent en place ces configurations publiques, privées, semi-publiques, semi-privées étant, avant tout, des situations négociées et discutées.

1.1.2. De la privatisation des universités à la privatisation des Etats

> « *Today it seems that the heads of governments may be the last to recognise that they and their ministers have lost the authority over national societies and economies that they used to have. Their command over outcomes is not what it used to be* »[1135].

Cette lecture systématisant les dynamiques de privatisation des systèmes d'enseignement supérieur, notamment à travers l'étude des établissements publics, engage à discuter, de manière plus générale, l'hypothèse d'un processus de privatisation des Etats. Cette montée en généralité s'effectue dans la littérature scientifique à travers l'analyse de transformations importantes de

---

au Maghreb » in LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine (dir.), *Les mondes universitaires …*, *op. cit.*, p. 161-176 et VINOKUR, Anne, « Public, privé … », *art. cit.*

[1133] WAGNER, Anne-Catherine, « Vers une privatisation des systèmes universitaires ? Introduction » in LECLERC-OLIVE, Michèle, SCARFO GHELLAB, Grazia et WAGNER, Anne-Catherine (dir.), *Les mondes universitaires …*, *op. cit.*, p. 157-158.

[1134] MAZZELLA, Sylvie, « Construction d'un marché … », *op. cit.*, p. 169.

[1135] STRANGE, Susan, *The Retreat of the State …*, *op. cit.*, p. 3.

certains secteurs de politiques publiques[1136] comme l'éducation donc, mais également la santé[1137], le foncier (on parle par exemple de « land grabbing »[1138]) ou encore dans le domaine sensible et régalien de la sécurité[1139]. De nombreux chercheurs s'inscrivent et défendent cette lecture des réformes en affirmant que la privatisation de ces secteurs de politiques publiques, participant pourtant à la construction de la légitimité de l'Etat, remet en cause ses prérogatives et fonctionnements. Ces études, réalisées surtout dans les années 1990, ont permis la floraison des thèses sur l'impuissance, la déliquescence et le retrait de l'Etat[1140].

Comme pour le secteur de l'enseignement supérieur, ces études s'appuient sur les travaux portant sur la mondialisation, la globalisation ou encore l'internationalisation des économies. En effet, la privatisation s'est tellement diffusée qu'elle est devenue l'un des principaux marqueurs de ces processus modifiant ainsi les modes d'intervention de l'Etat. Comme l'explique Béatrice Hibou, qui propose une lecture critique de cette hypothèse, « *ce processus serait le résultat d'une diffusion du pouvoir et donc de l'autorité à des agents et à des institutions privées ; cette montée des acteurs privés au niveau international*

[1136] Voir une synthèse dans BERTHELEMY, Jean-Claude, KAUFFMANN, Céline, VALFORT, Marie-Anne et WEGNER, Lucia (dir.), *Privatisation en Afrique …*, *op. cit.* et CHANIE, Paulos et MIHYO, Paschal B., *Thirty Years of …*, *op. cit.*

[1137] Voir par exemple, en Afrique de l'Est, les travaux de MALIYAMKONO, T. L. et OGBU, Osita (éd.), *Cost Sharing in Education …*, *op. cit.* et OWINO, Wasunna et ABAGI, Okwach, « Cost-Sharing in Education and Health in Kenya », Working paper, Department for international development, 2000.

[1138] Par exemple, BORRAS, Saturnino et FRANCO Jennifer, « Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab », Working paper, ICAS, 2010 ; COTULA, Lorenzo, VERMEULEN, Sonja, LEONARD, Rebeca et KEELEY, James, « Land Grab or Development Opportunity ? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa », Working paper, IIED/FAO/IFAD, 2009 ; DEININGER, Klaus et BYERLEE, Derek, « Rising Global Interest in Farmland : Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits ? », Working paper, Banque mondiale, 2010 ; MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, *Biofuels, Land Grabbing …*, *op. cit.* et ZOOMERS, Annelies, « Globalisation and Foreignisation … », *art. cit.*

[1139] CHAPLEAU, Philippe et MISSER, François, *Mercenaires S.A.*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998 ; MILLS, Greg et STREMLAU, John, *The Privatisation of …*, *op. cit.* et SHEARER, David, *Private Armies and Military Interventions*, Oxford, International Institute for Strategic Studies, 1998. Voir également une revue de littérature critique et détaillée dans BANEGAS, Richard, « De la guerre au maintien de la paix : le nouveau business mercenaire », *Critique internationale*, 1998, vol. 1, n° 1, p. 179-194.

[1140] Voir notamment les travaux de JACKSON, Robert, *Quasi-States …*, *op. cit.* ; SCHLICHTE, Klaus, *The Dynamics of States : the Formation and Crises of State Domination*, Burlington, Ashgage, 2005 ; SULEIMAN, Ezra et WATERBURY, John (éd.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview Press, 1990 ; STRANGE, Susan, *The Retreat of …*, *op. cit.* et ZARTMAN, William I. (éd.), *Collapsed States …*, *op. cit.*

entraînerait non seulement une perte de légitimité et d'efficacité de l'action des Etats, mais également un vide de responsabilité. Au niveau national, se sont, selon les pays et les auteurs, la perte de légitimité, de souveraineté et d'autorité de l'Etat ou sa déliquescence qui sont soulignées »[1141]. L'autorité politique serait remise en cause par une multiplication de contraintes extérieures régulées par le marché engendrant un morcellement des administrations, inadaptées à ces dynamiques.

Cette analyse des dynamiques en cours pose comme principale aporie le fait qu'elles sont appréciées négativement (baisse de l'intervention de l'Etat, délitement de ses interventions, etc.). Parler de privatisation de l'Etat, c'est-à-dire, avec cette matrice, de son retrait et de sa déliquescence, renvoie avant tout à un argumentaire normatif. Dans la littérature sur les pays dits du Sud, ces études sont celles des hypothèses développementalistes énoncées à partir des années 1950. Comme l'affirme B. Hibou, il n'est pas certain que l'on soit en présence d'un mouvement de retrait. Plutôt, « *réfléchir sur l'hypothèse de la « privatisation des Etats », c'est se laisser la possibilité de penser d'éventuels nouveaux modes de pouvoir et de gouvernement, d'entrevoir de nouvelles représentations du politique* »[1142].

En effet, avec l'avènement des acteurs non-étatiques et privés, on assiste plutôt à des formes originales d'intervention, de recomposition[1143], à la reconfiguration d'espaces inédits avec des (re)négociations permanentes entre acteurs publics et externes, à travers des phénomènes de « *gouvernement indirect* », « *délégation* » ou de « *décharge* »[1144] brouillant les frontières entre public et privé[1145]. L'Etat n'a

[1141] HIBOU, Béatrice, « De la privatisation … », *op. cit.*, p. 11.
[1142] *Ibid.*, p. 12.
[1143] LE GALES, Patrick et VEZINAT, Nadège, *L'Etat recomposé*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.
[1144] HIBOU, Béatrice, « De la privatisation … », *op. cit.* et HIBOU, Béatrice, « La « décharge », nouvel ... », *art. cit.*, p. 6-15. Voir également MBEMBE, Achille, « Du gouvernement privé … », *art. cit.*
[1145] D'ailleurs, en Afrique, les pratiques de chevauchement (« straddling ») entre les positions et les pratiques de pouvoir, permettant, notamment, une accumulation économique, empêchent de faire cette distinction entre Etat et marché, entre public et privé. Voir sur cette question les travaux sur l'Etat néopatrimonial et notamment, MEDARD, Jean-François, « Autoritarismes et démocraties … », *art. cit.* ;

pas été dessaisi de ses prérogatives, mais il intervient de moins en moins directement[1146]. Aussi, le terme de « *privatisation n'est en rien synonyme de retrait et d'abandon de l'Etat, ni même de primauté du privé sur le public* […]. [*On observe plutôt*] *la permanence des négociations entre acteurs dominants, qu'ils soient publics ou privés, la reformulation incessante des frontières entre public et privé et la persistance de l'emprise du politique et des relations de pouvoir en général. Les négociations figurent toujours au centre de ce processus de délégation et de contrôle* »[1147]. Les configurations considérées sont synonymes de rapports instables, incertains où les accords, formels comme informels, sont sans cesse renégociés. Ils ne peuvent pas être permanents. Cette instabilité, résultat des négociations, est au cœur du politique, c'est-à-dire du maintien des conditions de l'exercice du pouvoir et de sa légitimité[1148].

La lecture sur la privatisation des Etats doit être associée à une analyse en terme de sociologie de l'action publique afin de définir les espaces où prennent place ces négociations et, surtout, les rapports de force et les interactions entre les acteurs. Cette première étape doit, dans un second temps, être confrontée à une lecture sociologique de la construction de l'Etat pour, notamment, appréhender l'historicité du secteur de politique publique étudié. Quand bien même on observe une privatisation progressive de l'Université de Makerere, cette réforme est le résultat d'un ensemble de jeux d'acteurs, étatiques comme non-étatiques (notamment les étudiants et les enseignants) dans un contexte singulier d'une économie politique structurée autour d'une forte dépendance aux bailleurs de fonds et à l'aide internationale. La situation d'une institution publique d'enseignement supérieur privatisée n'est donc pas le résultat d'une démission de l'Etat mais la conséquence d'un processus de négociation et de discussion, continuellement reconsidéré, conditionnant l'exercice du pouvoir.

MEDARD, Jean-François, *Etats d'Afrique noire …*, *op. cit.* et une synthèse dans BACH, Daniel et GAZIBO, Mamoudou (dir.), *L'Etat néopatrimonial …*, *op. cit.*

[1146] HIBOU, Béatrice, « La « décharge », nouvel … », *art. cit.*, p. 7.

[1147] HIBOU, Béatrice, « De la privatisation … », *op. cit.*, p. 28.

[1148] *Ibid.*, p. 29.

1.2. Questionner la privatisation des universités en Afrique de l'Est : l'angle financier

> « We are the oldest university in Kenya. We are the largest public university in Kenya. And we are also the largest private university in Kenya ».
>
> Mary C. Mwiandi, Professeure d'histoire à l'Université de Nairobi[1149]. Elle explique cette « *blague* » circulant parmi le staff administratif soulignant que l'Université de Nairobi, devant ses succès comptables (effectifs comme budgétaires), est devenue, en plus d'être l'université publique historique, la plus grande université privée.

A l'aune de cette littérature et des limites des principaux arguments qui la structurent, il convient désormais de mettre en exergue ce corpus bibliographique avec la situation des universités publiques d'Afrique de l'Est étudiées. Quatre tableaux ont été réalisés ci-dessous esquissant les principales caractéristiques des budgets des établissements de Makerere, de Nairobi, de Dar es Salaam et du Burundi. Quelques remarques liminaires s'imposent, avant de présenter les résultats et les pistes de réflexion qui y sont liés. En effet, les données récoltées comportent des variables parfois différentes.

Premièrement, sur les périodes de référence, les chiffres sur l'Université de Makerere ont pu être récoltés entre 1995 et 2008, sur Nairobi entre 2000 et 2011, sur Dar es Salaam entre 1998 et 2009 et ceux du Burundi entre 1994 et 2012. Ces quelques différences s'expliquent pour des raisons pratiques et scientifiques : par exemple, sur le cas de l'Université de Nairobi, l'objectif est de repérer l'évolution des fonds générés avec les étudiants privés et la mise en place progressive d'un ensemble d'activités permettant à l'établissement de générer des fonds conséquents. Même si l'ensemble de ces activités a commencé, respectivement en 1998 et 1996, les chiffres disponibles ne le sont qu'à partir de

[1149] Entretien, *op. cit.*

2000, liés à une nouvelle étape de l'informatisation des services administratifs et financiers. De manière similaire, les données des fonds alloués par les bailleurs étrangers à l'Université de Dar es Salaam n'ont pas pu être récoltées en 2005 et 2006. Deuxièmement, en ce qui concerne le contenu même des variables. L'accent a été mis à Makerere et à Nairobi sur les fonds générés par les étudiants privés pour souligner la privatisation des établissements. Ces étudiants étant beaucoup moins nombreux à l'UDSM[1150] et absents à l'UB[1151], les recherches se sont concentrées sur les fonds alloués par les bailleurs étrangers à Dar es Salaam et sur les revenus générés par l'Université du Burundi[1152].

Concernant les données accumulées, il est très intéressant de remarquer de fortes similitudes, d'une part, entre les universités de Makerere et de Nairobi et, d'autre part, les établissements de Dar es Salaam et du Burundi. Concernant le premier groupe, on observe une baisse constante du budget alloué par le gouvernement ougandais à l'administration centrale entre 1995 et 2003 (de 19 786 481 US$ à 14 449 973 US$), une stagnation entre 2004 et 2006 et une augmentation à partir de cette même année (20 149 749 US$ en 2006, 26 008 858 US$ en 2007 et 25 833 622 US$ en 2008). Surtout, ce qui est

[1150] Il y aurait un peu plus de 1 500 étudiants privés payant eux-mêmes la totalité de leurs frais d'inscription à l'UDSM, sur environ 20 000 étudiants en 2013 selon Sylvia S. Temu, Adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche et des échanges de la connaissance, quand elle est interviewée, et actuellement Directrice de l'enseignement supérieur au Ministère pour l'éducation et de la formation professionnelle. Entretien réalisé le 30/04/2013, Dar es Salaam. Les données concernant les revenus générés pour l'UDSM furent impossible à obtenir pour la période récente. En 1995, les fonds issus des frais d'inscription des étudiants privés représentaient 0,9 % du budget de l'UDSM, 4,1% en 1997 et 5,4% en 2000. Chiffres de MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational Cost-Sharing … », *art. cit.*, p. 14.

[1151] L'Université du Burundi est un cas singulier puisque l'ensemble des étudiants reçoit une bourse de la part du gouvernement. L'étudiant peut néanmoins perdre sa bourse s'il redouble deux années d'un même cycle (soit, avant la réforme actuelle, les candidatures ou la licence). Les étudiants internes possédant un logement universitaire et pouvant se restaurer gratuitement, reçoivent une bourse de 7 000 Francs Burundais (Fbu) par mois (soit environ 4,50 US$) alors que les étudiants externes reçoivent une bourse de 31 000 Fbu par mois (soit environ 20 US$).

[1152] L'Université du Burundi possède de très faibles accords de coopération eu égard au financement alloué par le gouvernement. L'UB a signé deux partenariats avec les coopérations belges : de 1,3 millions € avec la Coopération universitaire au développement (coopération wallonne) pour la période 2009-2012 et de 4,6 millions €, signé pour douze ans à partir de 2012 avec la VLIR, la coopération flandre. Et elle a signé un contrat avec la France de 2 millions € sur la période 2007-2012. Informations recueillies au Bureau de la planification et des statistiques, Université du Burundi, 2013. Les moyens pour l'université burundaise de générer des revenus sont principalement la possession de terres agricoles, la location et le patrimoine immobilier, les quelques projets de consultance et les activités issus de l'Institut supérieur d'agriculture commercialisant des produits d'élevage.

remarquable, c'est l'augmentation croissante du budget issu des frais universitaires des étudiants privés : 3 971 286 US$ en 1995, 10 939 046 US$ en 2001 et 38 055 726 US$ en 2008. Aussi, comme détaillé précédemment (partie 1, chapitre 2), l'équilibre du financement de l'établissement ougandais s'est progressivement transformé puisqu'en 2008, 60% des ressources de l'université sont générées par les frais d'inscription des étudiants privés (17% en 1995, 29% en 1997, 43% en 2000, 52% en 2002, l'année de la transition, 55% en 2003, 56% en 2007).

L'Université de Nairobi connaît quelques trajectoires comparables, même si l'introduction des étudiants privés est plus tardive (1998). Entre 2000 et 2011, tout d'abord, le budget alloué par le gouvernement fait plus que doubler : il est de 19 793 303 US$ en 2000, de 35 553 823 US$ en 2005 et de 52 235 429 US$ en 2011. Cette expansion, contrairement à MAK, est notamment liée aux différentes luttes des enseignants, couronnées de succès, pour obtenir l'augmentation de leurs salaires. Conjointement, on observe un accroissement parallèle des ressources générées par les différentes activités de l'université, au premier titre desquelles les fonds issus des étudiants privés : 5 027 381 US$ en 2000, 26 295 406 US$ en 2005 pour atteindre 56 140 151 US$ en 2011. Ainsi, de manière identique à l'université ougandaise, le pourcentage des fonds générés par l'ensemble des activités de l'établissement kenyan a pris progressivement une place prépondérante dans le budget général, au point de devenir actuellement sa principale source de financement (environ 60%) : 32% en 2000, 55% en 2003, qui est la première année où le rapport de force s'inverse, 59% en 2010 et 58% en 2011.

A l'inverse, les universités de Dar es Salaam et du Burundi présentent des trajectoires radicalement différentes puisque la majorité du budget de l'administration centrale est allouée par leurs gouvernements respectifs. Aussi, l'étude détaillée de ces deux cas engage à reconsidérer cette littérature qui

systématise, d'une part, cette dynamique de privatisation et, d'autre part, l'influence des prescriptions internationales sur l'économie politique des établissements d'enseignement supérieur. A l'Université de Dar es Salaam, entre 1998 et 2009, les fonds alloués par le gouvernement ont quasiment augmenté chaque année : 11 493 644 US$ en 1998, 15 544 895 US$ en 2004 et 39 893 296 US$ en 2009[1153]. Concernant le budget alloué par les bailleurs étrangers, que ce soit dans le secteur de la recherche ou dans l'appui au développement des infrastructures et du matériel, le montant varie entre 9 et 11 millions US$ entre 1998 et 2008. La spécificité de 2009, et ce chiffre de 26 608 598 US$, s'explique par le budget de 19 535 182 US$ alloué par la Banque mondiale pour la construction de dix nouveaux bâtiments sur le campus principal de l'UDSM (partie 2, chapitre 3). Aussi, mise à part cette année exceptionnelle, la part des fonds versée par les bailleurs étrangers dans le budget de l'UDSM ne cesse de diminuer : elle est de 46% en 1998, 42% en 2002 et même, respectivement, de 17 et 20% en 2007 et 2008.

Le cas de l'Université du Burundi est encore plus particulier puisque l'établissement dispose de très peu de partenariats de coopération étrangère. Le pays possède également la singularité de ne disposer que d'une seule université publique, situation inédite dans le paysage de l'enseignement supérieur est-africain[1154]. Ainsi, la quasi-totalité du budget de l'université publique (94% en 1994, 90% en 2002, 97% en 2010 et même 99% en 2012) est allouée par le gouvernement, puisque les revenus générés par les activités internes de l'établissement représentent rarement plus de 10% des ressources. On remarque que le budget de l'université entre 1994 et 2005 est quasiment resté identique du

[1153] L'anomalie est en 2008 avec un budget alloué de 45 919 193 US$. Néanmoins les informations recueillies ne permettent pas de valider/invalider les hypothèses (prime exceptionnelle pour le personnel, rénovation de bâtiment, etc.)

[1154] Ce statut étant une fierté et un enjeu stratégique pour l'UB, les premiers mots du recteur de l'université commencent en ces termes sur le site Internet de l'institution : « *créée en 1964, l'Université du Burundi est l'unique université publique* » (voir sur le site http://www.ub.edu.bi/index.php?option=com_content&view=article&id=58:mot&catid=34:universite, consulté le 21/01/2015).

fait des différentes crises politiques et économiques connues par le pays (entre deux et trois millions US$). Néanmoins, depuis 2006, le budget alloué par le gouvernement croît chaque année : 3 265 378 US$ en 2006, 4 897 823 US$ en 2008 et 7 796 836 US$ en 2011. Le quasi doublement des ressources allouées en 2012 (13 521 021 US$) s'explique par l'importante revalorisation salariale obtenu par les enseignants après un long processus de négociation avec le gouvernement au pouvoir depuis 2005 (partie 2, chapitre 4).

Tableau 20 : Les processus de privatisation des universités de Makerere (1995-2008)[1155] et de Nairobi (2000-2011)[1156]

	Budget alloué par le gouvernement (en US$)	Budget issu des frais universitaires des étudiants privés (en US$)	Total (en US$)	Budget de l'université issu du budget alloué par le gouvernement (en %)	Budget de l'université issu des étudiants privés (en %)
1995	19 786 481	3 971 286	23 757 767	83	17
1996	19 813 610	7 280 117	27 093 727	73	27
1997	19 612 939	8 201 686	27 814 625	71	29
1998	19 023 730	11 110 096	30 133 826	63	37
1999	17 210 572	10 369 145	27 579 717	62	38
2000	14 336 748	10 743 010	25 079 758	57	43
2001	15 831 974	10 939 046	26 771 020	59	41
2002	15 912 704	17 017 619	32 930 323	48	52
2003	14 449 973	17 344 090	31 794 063	45	55
2004	20 282 740	20 702 567	40 985 307	49	51
2005	19 779 135	30 196 108	49 975 243	40	60
2006	20 149 749	31 685 095	51 834 844	39	61
2007	26 008 858	32 815 951	58 824 809	44	56
2008	25 833 622	38 055 726	63 889 348	40	60

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

[1155] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's Public …*, *op. cit.*, p. 164 ; COURT, David, *Financing Higher Education …*, *op. cit.*, p. 5-7 et MAKERERE UNIVERSITY, *Fact Book …*, *op. cit.*, p. 5 et 34.

[1156] BUDGETARY CONTROL SECTION, Université de Nairobi, 2012 et UNIVERSITY OF NAIROBI, *Annual Report …*, *op. cit.*

Tableau 21 : L'Etat, principal bailleur des universités de Dar es Salaam (1998-2009)[1157] et du Burundi (1994-2012)[1158]

	Fonds alloués par le gouvernement (en US$)	Fonds alloués par les bailleurs étrangers (en US$)	Total (en US$)	Fonds des bailleurs étrangers dans le budget de l'UDSM (en %)
1998	11 493 644	9 841 612	21 335 256	46
1999	12 427 426	9 436 231	21 863 657	43
2000	16 754 605	11 610 608	28 365 213	41
2001	13 935 690	10 794 282	24 729 972	44
2002	15 391 693	11 035 822	26 427 515	42
2003	16 689 547	9 185 060	25 874 607	35
2004	16 544 895	9 168 721	25 713 616	36
2005	25 823 511	-	-	-
2006	26 468 208	-	-	-
2007	28 128 372	5 728 150	33 856 522	17
2008	45 919 193	11 791 576	57 710 769	20
2009	39 893 296	28 608 598	68 501 894	42

	Montant alloué par le gouvernement (en US$)	Revenus générés par l'université (en US$)	Total (en US$)	Part du budget alloué par le gouvernement dans le budget de l'université (en %)
1994	3 769 075	223 728	3 992 803	94
1995	3 935 546	1 145 842	5 081 388	77
1996	3 267 385	885 177	4 152 562	79
1997	3 057 423	203 163	3 260 587	94
1998	2 812 924	55 789	2 868 713	98
1999	2 417 221	497 662	2 914 882	83
2000	2 424 288	285 298	2 709 586	89
2001	2 054 649	297 409	2 352 057	87
2002	2 317 131	261 445	2 578 576	90
2003	2 032 889	75 062	2 107 951	96
2004	2 479 265	300 264	2 779 529	89
2005	2 620 347	130 995	2 751 342	95
2006	3 265 378	473 606	3 738 984	87
2007	4 309 833	491 596	4 801 429	90
2008	4 897 823	428 523	5 326 346	92
2009	5 766 870	377 558	6 144 428	94
2010	8 557 065	300 654	8 857 719	97
2011	7 796 836	538 407	8 335 243	94
2012	13 521 021	101 379	13 622 400	99

[1157] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education …*, *op. cit.*, p. 113 ; COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth and MKUDE, Daniel, *Higher education in …*, *op. cit.*, p. 8 et 32 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Facts and Figures …*, *op. cit.*, p. 22-34 et 91-93 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year …*, *op. cit.* (2005), p. 83 et 85 ; MKUDE, Daniel J., « State of Higher … », *op. cit.*, p. 57 et DINI, Shafi, « Strategic Planning and Performance Improvement in Tanzania's Public Organizations. A Case of the University of Dar es Salaam », mémoire de master en administration publique, University of Dar es Salaam, 2012, p. 64-65.

[1158] BUREAU DE LA PLANIFICATION ET DES STATISTIQUES, Université du Burundi, 2013 et MUGABONIHERA, Rénovat, « La problématique du … », *op. cit.*, p. 59.

Cette étude détaillée du fonctionnement du budget des universités est-africaines engage à considérer que le paysage universitaire est hétérogène et les configurations distinctes d'une institution à l'autre. Par exemple, quand bien même on observe une privatisation des établissements de Nairobi et de Makerere, le budget alloué par le gouvernement ougandais stagne, a contrario du gouvernement kenyan qui octroie une allocation qui augmente exponentiellement. De même, l'Université du Burundi s'appuie quasi-exclusivement sur le budget de son gouvernement, alors que l'établissement tanzanien peut compter sur un important réseau de partenariats avec différents bailleurs de fonds. Ces situations sont le produit de rapports de force historicisés entre une multitude d'acteurs et structurés par des héritages politiques sectorielles. Si ce processus de privatisation est à nuancer et à contextualiser, les acteurs universitaires, notamment les étudiants et les enseignants, reprennent, stratégiquement pour se (re)positionner vis-à-vis de leurs interlocuteurs administratifs et gouvernementaux, cette rhétorique. Ces configurations sont développées de manière précise dans les chapitres suivants pour chaque étude de cas.

1.3. Historiographie des réformes : décalages et ruptures

> « *Les façons dont se déroulent les privatisations sont en réalité un excellent révélateur des situations politiques et des modifications – ou, inversement de la continuité – des modes de gouvernement* »[1159].

Cette revue de la littérature critique tend, premièrement, à nuancer l'harmonisation des modes de gestion financière des établissements publics universitaires en Afrique de l'Est ; deuxièmement, à diversifier les grilles de lecture pour appréhender les processus de privatisation quand ils sont effectifs ; et, troisièmement, à concevoir que ces situations sont le résultat d'interaction, de

[1159] HIBOU, Béatrice, « La privatisation des … », *op. cit.*, p. 69-70.

discussion et de négociation entre des acteurs multi-positionnés. On comprend alors que l'étude de l'économie politique des universités se révèle être des lieux privilégiés d'observation, plus large, des configurations de pouvoir.

L'ambition de cette sous-partie est d'esquisser comparativement les différents systèmes mises en place avant de les resituer historiquement. En effet, l'ensemble des réformes, à partir de la fin des années 1980, s'effectue dans des temporalités singulières dans les quatre cas d'étude. Ce qui permet, notamment, de questionner la circulation de la construction du modèle de Makerere au sein des établissements tanzanien, kenyan et burundais.

1.3.1. Les modes de gestion économique des structures universitaires est-africaines : un système, une modalité

> « *Public systems of higher education worldwide are caught between increasing public and private demand for their products, rising per-student costs, and flat or even declining governmental revenues* […]*. In response, most counties have turned to forms of private revenue supplementation for the support of their expanding higher educational needs – the most important of which is cost-sharing* […]*. And the most important of these supplementary revenue streams* […] *are tuition fees* »[1160].

L'objectif est de revenir, plus en détails, sur le fonctionnement des systèmes de gestion des structures universitaires est-africaines, notamment sur les aspects économiques et financiers, afin de commencer à expliquer les données quantitatives précédemment présentées sur le budget des universités publiques[1161]. Quelles ont été les principales réformes mises en place ? Comment fonctionnent ces systèmes ? Quelles sont les modalités et les principes partagés et les différences et singularités ? Après avoir exposé plus brièvement le cas de l'Université de Makerere (étudié en détail dans la partie 1 chapitre 2), des

[1160] MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational … », *art. cit.* p. 1.
[1161] BANQUE MONDIALE, *Financing Higher Education …*, *op. cit.*, p. 58-68 et 77-94.

développements plus importants sont effectués pour présenter les systèmes kenyan, tanzanien et burundais afin d'esquisser les premières comparaisons de structures.

1.3.1.1. Le cas de l'Université de Makerere : un système hybride privatisé

C'est entre fin 1980 et début 1990 que les premières transformations, s'inscrivant dans la dynamique de privatisation de l'université, prennent forme. Une nouvelle politique d'inscription (« Private entry scheme ») est mise en place pour accueillir des étudiants privés. Cette réforme s'effectue par une double phase : par expérimentation en 1991 pour certaines facultés avant de se généraliser l'année suivante à l'ensemble des unités académiques. A partir de 1992, il existe ainsi un double processus d'admission. Le premier est conduit par le « Public universities joint admissions board » qui sélectionne les étudiants pouvant obtenir une bourse du gouvernement. Et le système PES, fonctionnant de manière similaire, concerne l'inscription des étudiants privés et dépend de la capacité d'accueil de chaque unité académique de l'université. Conjointement, des programmes du soir sont introduits au sein de l'établissement pour la première fois en 1992-1993 dans quelques unités académiques. Ces cours du soir sont officiellement généralisés et reconnus en 1996-1997 par le conseil de l'université pour l'ensemble du campus. Les programmes sont avant tout mis en place pour attirer ces nouveaux étudiants privés. Si, au départ, ces étudiants ne peuvent s'inscrire que pour ces cours du soir, ils peuvent progressivement participer aux programmes de jour.

C'est donc une double stratégie engagée par l'université (étudiants privés et cours du soir) qui rythme les réformes à cette époque. Ce processus de marchandisation de l'université s'achève en 1993, quand le conseil de l'Université de Makerere annonce le début de la politique de paiement de frais de scolarité en 1994 pour les étudiants financés par le gouvernement, comme privés, effective pour l'année universitaire suivante. Cette annonce achève la révolution du

processus de partage des coûts entamé avec la suppression de la plupart des bourses étudiantes. Les réformes de l'enseignement supérieur (abandon progressif des bourses, introduction des étudiants privés, généralisation des frais universitaires, stagnation des fonds publics alloués aux universités) comme les pratiques et stratégies internes développées par les responsables des unités académiques (cours du soir) modifient profondément la gestion du système ougandais. Pour résumer, la très grande majorité des étudiants paient actuellement des frais d'inscription et financent eux-mêmes leurs études[1162]. Aucun système de prêts étudiants n'a encore été mis en place en Ouganda, même si, en 2014, plusieurs annonces semblent amorcer une dynamique d'institutionnalisation.

1.3.1.2. Le cas de l'Université de Nairobi : un système hybride fortement privatisé

Concernant le cas kenyan, même si la structure du financement de l'Université de Nairobi comporte de nombreuses similitudes avec le voisin ougandais, il existe quelques différences. Le secteur de l'enseignement supérieur kenyan peut être catégorisé à partir des trois types de gestion budgétaire qui l'agence : public, privé et public-privé[1163]. Dès 1988, le gouvernement introduit officiellement la politique de partage des coûts comme un élément constitutif de sa stratégie pour financer l'enseignement supérieur. L'objectif clairement affiché est de ne plus subventionner entièrement les établissements publics[1164]. En 1992, des frais d'inscription sont introduits dans l'ensemble des universités publiques kenyanes, payables pour la très grande majorité des étudiants. Le gouvernement abolit également la subvention accordée pour payer les repas aux étudiants et lance un système de cafétéria connu sous le slogan « pay-as-you-eat »[1165]. Si la révolution est en marche, les fonds récoltés ne permettent pas de modifier la gestion

[1162] Selon les données quantitatives récoltées (cf. annexe 2), sur 247 étudiants inscrits en sciences sociales et humaines à l'Université de Makerere en 2012, 77% sont financés par leurs propres moyens.
[1163] OTIENO, Wycliffe, « Kenya » in PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education …*, *op. cit.*, p. 40.
[1164] KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored Students and Other Income-Generating Activities at the University of Nairobi », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 55.

financière des universités publiques. Pour donner un ordre de valeur sur cette inadéquation entre le financement public et les besoins, entre 1987 et 2000, alors que les effectifs étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur publics se sont accrus de 400%, les fonds alloués par le gouvernement ont « seulement » augmenté de 30%[1166]. Le gouvernement et les responsables des établissements publics kenyans regardent alors du côté de leur voisin ougandais : « *the Makerere model was introduced in 1998 via the self-sponsored, or Module II, programs* »[1167]. Si le principe du Module II est mis en place officiellement à la fin des années 1990, dès 1994 l'Université de Nairobi instaure un comité, « Income generating committee », pour réfléchir à des stratégies permettant à l'établissement de générer ses propres revenus. Ce comité propose notamment de rajouter aux missions de l'université les concepts d'« *entrepreneurial university* » et de « *business model* ». C'est d'ailleurs sur ces recommandations qu'est créée, deux ans plus tard, l'unité UNES (« University of Nairobi Enterprises and Services Limited ») qui va, entre autre, se charger de gérer les fonds issus des étudiants privés[1168].

Ce Module II reprend la même logique du PES ougandais puisqu'il permet d'introduire, parallèlement aux étudiants financés majoritairement par le gouvernement, des étudiants payant eux-mêmes l'ensemble de leurs frais d'inscription. Mais contrairement au système ougandais, où cette réforme est née de l'initiative de quelques responsables d'unités académiques, cette politique est encadrée et promue dès le départ par le gouvernement kenyan pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur de trouver des alternatives au financement étatique, et répondre ainsi au besoin de massification du secteur

---

[1165] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 32-33.
[1166] RAMANI, K., « Scholar Talks on Problems in Universities », *East African Standard*, 7 juillet 2001, p. 17.
[1167] MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational … », *op. cit.*, p. 8. Depuis quelques années, l'Université de Nairobi a même développé un Module III correspondant à des programmes où la quasi-totalité de l'apprentissage s'effectue à distance. Entretiens avec Chris Musambayi, Professeur de science politique, réalisés les 01/11/2011 et 02/12/011 et plusieurs discussions informelles le 21/09/2012, Nairobi.
[1168] KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored Students … », *art. cit.*, p. 57.

devant la pression à la sortie du secondaire. A l'Université de Nairobi, les premiers programmes Module II sont introduits, en 1998, pour les étudiants des facultés de commerce, de droit et d'éducation[1169]. Les étudiants obtenant le minimum requis au certificat de l'enseignement secondaire « Kenya Certificate of Secondary Education » (KCSE) déposent un dossier à l'organisme du JAB (« Joint Admissions Board ») qui rassemble l'ensemble des responsables des universités publiques du pays, dont les bureaux sont à l'Université de Nairobi. Le JAB détermine le nombre d'étudiants qui sera en partie pris en charge par le gouvernement[1170]. Néanmoins, devant la massification de l'enseignement secondaire, les demandes dépassent les capacités d'accueil et de financement disponibles par le ministère[1171]. Par exemple, en 2012, sur 63 889 étudiants, 17 160 (27%) sont inscrits en Module I (ou « regular system ») et 46 729 (73%) en Module II (ou « parallel system »)[1172]. Les critères régissant l'inscription des étudiants privés du Module II varient d'une université à l'autre, en fonction des capacités d'accueil et du minimum académique requis dans chaque filière, sachant que l'objectif pour chaque unité académique est de pouvoir augmenter le nombre de ces étudiants afin d'accroître ses revenus internes : « *in an attempt to increase the number of self-sponsored students, various institutions made admission conditions more flexible* »[1173].

[1169] *Ibid.*, p. 58-59.

[1170] Il est important de noter que de nombreux étudiants, admissibles pour être pris en charge par le JAB gouvernemental, décident de passer dans le système du Module II et de payer eux-mêmes leurs frais d'inscription : i) soit parce qu'ils ne souhaitent pas patienter une année, qui est souvent la période d'attente entre le passage du secondaire et du supérieur eu égard aux effectifs et capacités d'accueil des universités (notamment en ce qui concerne les chambres étudiantes) ; ii) soit parce qu'ils souhaitent effectuer un diplôme différent de celui pour lequel ils ont obtenu leur financement gouvernemental. Officiellement, la note minimale au diplôme de l'enseignement secondaire KCSE est C+ dans la majorité des matières. En pratique, compte tenu du nombre important de postulants, les candidats en dessous de la note de B ne sont pas pris en considération dans les universités publiques, mise à part les étudiants provenant de régions classées comme défavorisées dans le cadre de politiques et critères de discrimination positive. Ces critères varient d'un cursus à un autre et les filières en droit, médecine ou sciences de l'ingénierie sont les plus sélectives.

[1171] En 2005, sur les 10 000 étudiants inscrits et éligibles dans le système JAB pour recevoir un financement du gouvernement, seulement 14,7 % sont qualifiés pour intégrer le Module I. OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 37.

[1172] Données récoltées aux BUDGETARY CONTROL SECTION et COST-SHARING ADMISSION SECTION OF ACADEMIC DIVISION, Université de Nairobi, 2012.

[1173] MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational … », *art. cit.*, p. 8.

Comme on peut l'observer en Ouganda, cette mise en place d'une double inscription Module I/Module II crée de fortes tensions entre les étudiants, notamment parce que l'arrivée de ces étudiants accentue les problématiques d'infrastructure, de matériel et d'espace, et génére un véritable morcellement et une fragmentation de l'identité étudiante, puisque les conditions de vie, les intérêts et les luttes diffèrent en fonction du statut : « *in Kenya, there is definite tension between the Module I and the Module II students. The government-sponsored students view the self-sponsored students as unqualified and only being allowed to study because they can afford to pay. Students argue that facilities are not adequate to accommodate such a large number of fee-paying students* ». Néanmoins, les étudiants inscrits en Module I ne sont pas tous entièrement financés par le gouvernement, à la différence du système ougandais. Si on prend la moyenne des frais des programmes universitaires se situant approximativement à 1 500 US$ en 2008, environ 900 US$ sont pris en charge par le gouvernement pour ces étudiants du Module I alors que le reste, environ, 600 US$, demeure généralement à la charge de l'étudiant[1174]. Ce montant peut être, soit financé de manière privée par l'étudiant, soit pris en charge par le système de prêt étudiant kenyan HELB (« Higher Education Loans Board »), avec un taux d'intérêt de 4% que les étudiants commencent à rembourser une année après la fin de leurs études.

Au départ, le système de prêt étudiant, instauré en 1995, est uniquement éligible pour les étudiants pris en charge par le gouvernement, en fonction de certains critères sociaux, et pour les étudiants intégrant les universités privées[1175]. Aussi, à partir de 1998, les étudiants inscrits dans le Module II des établissements publics doivent payer leurs frais d'inscription et l'ensemble des coûts lié à leurs études

[1174] Il existe néanmoins des critères sociaux qui pondèrent ce système et certains étudiants sont entièrement pris en charge par le gouvernement. Cf. *ibid.*, p. 8-9. En 2004, la plupart des frais d'inscription pour les étudiants privés varient entre 1 200 US$ pour la majorité des programmes à plus de 5 700 US$ pour les diplômes en sciences médicales et dentaires.

[1175] OTIENO, Wycliffe, « Student Loans in Kenya : Past Experiences, Current Hurdles, and Opportunities for the Future », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 80.

sans avoir accès à ce système de prêt HELB. En sachant que les frais d'inscription pour les programmes de Module II sont nettement supérieurs à leurs équivalents en Module I[1176]. Néanmoins, en 2005, avec l'objectif d'accroître la massification de l'enseignement supérieur et d'instaurer une forme d'équité, l'institution kenyane HELB négocie avec deux banques (« National bank of Kenya » et « Cooperative bank of Kenya ») pour pouvoir octroyer des prêts à l'ensemble des étudiants, notamment ceux inscrits dans le Module II des universités publiques. Cependant, les taux d'intérêts effectués par ces banques commerciales sont largement supérieurs à ceux mis en place par le HELB, puisqu'ils s'élèvent entre 12 et 15%[1177]. L'un des principaux enjeux du financement et de l'efficience systémique de l'enseignement supérieur kenyan, au-delà de l'introduction croissante des étudiants privés permettant une augmentation substantielle du budget des universités, est le taux de recouvrement des prêts étudiants après leurs études. S'il est loin d'être satisfaisant pour les autorités, la traçabilité s'est fortement améliorée puisque le taux était de 3% dans les années 1990 contre plus de 20% début 2000, et ce, dans une période de forte hausse du taux de chômage des jeunes[1178].

Le système kenyan, même s'il est de prime abord comparable à son voisin ougandais, comporte quelques différences : premièrement, concernant l'existence d'un prêt étudiant puisque, finalement, très peu d'étudiants en Module I sont entièrement pris en charge par le gouvernement. La plupart doivent participer partiellement aux frais, proportionnellement à leur statut et condition socio-économique. Le système est donc, à terme, plus fortement marchandisé même s'il dépend grandement du taux de remboursement des étudiants au HELB après leurs études. La deuxième différence entre les établissements kenyan et ougandais est la présence de l'UNES à l'Université de

[1176] Par exemple, en 2010, les frais d'inscription en Module I pour une année de licence en science de l'informatique, recouvrant également les coûts d'hébergement sur le campus, s'élèvent à 1 538 US$ alors qu'ils sont de 3 077 US$ en Module II. OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 33.
[1177] MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational … », *op. cit.*, p. 10.
[1178] OTIENO, Wycliffe, « Student Loans in Kenya … », *art. cit.*, p. 84 et 86.

Nairobi qui permet, d'une part, de gérer et centraliser les fonds générés par les étudiants privés et, deuxièmement, d'avoir mis en place une stratégie de marchandisation de dizaines d'activités permettant actuellement à l'établissement de générer environ 60% de son propre revenu, et ce malgré la hausse du budget alloué par le gouvernement depuis les années 2000 (environ 264%).

1.3.1.3. Le cas de l'Université de Dar es Salaam : un système hybride étatisé

L'étude du système tanzanien est le premier cas nuançant l'hypothèse d'une privatisation généralisée des systèmes de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est, eu égard aux données évoquées dans le tableau précédent sur l'Université de Dar es Salaam. Le financement du système de l'enseignement supérieur et son fonctionnement confirment cette hypothèse. Au début des années 1990, la Tanzanie a réintroduit dans l'enseignement supérieur une politique de participation aux coûts. Effectivement, cette politique n'est pas nouvelle puisqu'elle existait déjà sous la période coloniale et jusqu'en 1967, année de l'adoption de la politique socialiste et de la déclaration d'Arusha impulsée par Julius K. Nyerere. Néanmoins, même jusqu'à cette période, les étudiants les plus démunis reçoivent une aide du gouvernement via différentes bourses et allocations[1179]. En 1967, le gouvernement de J. K. Nyerere décide d'instaurer un système plus favorable aux étudiants en élargissant l'octroi de ces bourses. En 1974, le gouvernement met fin à ce système et décide que l'ensemble des coûts universitaires à l'UDSM à la charge de l'étudiant soit pris en charge par l'Etat[1180]. Entre 1974 et le début des années 1990, le secteur de l'enseignement supérieur est donc entièrement subventionné par le gouvernement tanzanien : « *the rationale for this change was to make higher education accessible to all socio-*

[1179] GALABAWA, Justinian C. J., « Funding, Selected Issues and Trends in Tanzania Higher Education », *Higher Education*, 1991, n° 21, p. 54.
[1180] ISHENGOMA, Johnson M., « Tanzania » in PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education Financing …*, *op. cit.*, p. 173-174.

economic groups in order to achieve one of the major goals of the Arusha Declaration of building an egalitarian society »[1181].

La réintroduction de la politique de partage des coûts à l'Université de Dar es Salaam, contrairement aux cas des établissements de Makerere et de Nairobi, s'effectue sur plus de dix ans et a lieu en trois temps[1182]. La première phase (1992-1993) concerne la prise en charge par les étudiants des frais de transport, de dossiers et ceux relatifs à l'organisation étudiante. C'est d'ailleurs à cette période que le gouvernement met en place un système de prêt pour couvrir ces nouvelles dépenses pour les étudiants. La seconde phase (1993-1994) prend en compte les frais engendrés par le logement et la nourriture sur le campus. Enfin, la dernière phase (2004-2005) est la plus importante puisqu'elle concerne, entre autre, les frais d'inscription et d'examen, l'achat des livres et la couverture médicale. Comme l'explique et le nuance Johnson M. Ishengoma, à partir de 1992, le financement du secteur de l'enseignement supérieur et de ses institutions est « *censé* » être une responsabilité partagée entre le gouvernement et ses parties prenantes[1183].

En effet, malgré la possibilité d'avoir un financement privé depuis le milieu des années 1990, répondant aux besoins croissants de financement de l'université, le taux d'inscription d'étudiants privés est resté très faible : en 1998, il représente 3,1% des effectifs de l'UDSM, 3,7% en 2001[1184] contre un peu plus de 7% d'étudiants privés[1185] actuellement : « *despite the existence of privately sponsored program for the past 12 years, despite the enormous need for supplemental revenue, and despite the large and increasing numbers of high school graduates who pass the minimal entrance qualifications but who do not qualify for*

[1181] *Ibid.*, p. 174.
[1182] ISHENGOMA, Johnson M., « Cost-Sharing in … », *art. cit.*, p. 105-106.
[1183] ISHENGOMA, Johnson M., « Tanzania … », *op. cit.*, p. 179.
[1184] ISHENGOMA, Johnson M., « Cost-Sharing in … », *art. cit.*, p. 115-116.
[1185] Entretien avec Sylvia S. Temu, *op. cit.*. Selon les données quantitatives récoltées (cf. annexe 2), sur 300 étudiants inscrits en SHS à l'UDSM en 2013, 11% sont financés par leurs propres moyens, 1% entièrement pris en charge par le gouvernement et 88% sous le système du HESLB.

governmental sponsorship, the enrolments in this program have remained very low »[1186]. Ce chiffre peut d'abord s'expliquer par le fait que les étudiants admis via ce mode de financement doivent passer un examen obligatoire pour valider leurs inscriptions. Le score minimum à atteindre dépend des programmes de chaque département, mais est plus élevé que pour les étudiants pris en charge par le gouvernement. On peut également le comprendre comme l'incapacité des familles à prendre en charge ces dépenses[1187]. Il doit surtout être analysé comme le résultat de l'héritage de la politique socialiste de Julius K. Nyerere et du positionnement ambigu des différents gouvernements sur cette problématique du financement de l'enseignement supérieur depuis le début des années 1990. Par exemple en 1998, le gouvernement met en place un groupe de travail afin d'identifier les principaux revenus permettant de financer le secteur de l'enseignement supérieur en Tanzanie. Il en distingue quatre, avec les pourcentages suivants : le gouvernement à hauteur de 82%, les étudiants et leurs parents pour 12%, les établissements et les autres sources de revenus (bailleurs, partenariats privés, etc.) pour 2%.

Si cette politique de partage des coûts est mise en place, il convient donc d'effectuer quelques nuances sur son opérationnalité. En effet, la très grande majorité des étudiants est actuellement financée par le gouvernement. Il existe en réalité deux formes de prise en charge publique[1188] : un financement de bourse alloué par le gouvernement et un système de prêt étudiant. Le premier repose sur un critère méritocratique sur la base des résultats scolaires obtenus dans le secondaire et aux tests d'admission. Depuis l'année universitaire 2002-2003, le gouvernement impose un quota d'étudiants qu'il finance entièrement. Par

[1186] ISHENGOMA, Johnson M., « Cost-Sharing in … », *art. cit.*, p. 117.
[1187] *Ibid.* p. 118. A la fin des années 2000, les frais d'inscription pour les étudiants privés se situaient entre 550 US$ et un peu plus de 900 US$ pour les cursus de médecine et de droit. MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational … », *art. cit.*, p. 12.
[1188] Pour accéder à l'université, les étudiants doivent obtenir le minimum de points requis à l'examen du secondaire (« Advanced certificate of secondary education examinations »), qui se situe entre 6,5 et 10,5 points en fonction du cursus et de la situation de l'étudiant, puisqu'il existe, comme dans les systèmes kenyan et ougandais, des politiques de discrimination positive, notamment en faveur des étudiantes. Cf. *Ibid.*

exemple, cette année là, sur 9 233 étudiants admis au campus principal de l'Université de Dar es Salaam, seulement 2 358 sont pris en charge par le gouvernement. 6 875 étudiants doivent donc trouver un mode de financement alternatif[1189]. Il existe une très grande compétition entre les étudiants pour obtenir ces bourses du gouvernement. La très grande majorité des étudiants est financée à travers le système de prêt étudiant constituant le second mode de financement public instauré en Tanzanie. Pourquoi peut-on catégoriser ce mode de financement comme un système public, à la différence par exemple du Kenya ?

Ce système de prêt, sous sa forme actuelle (« Higher education students' loans board »), a été mis en place en 2004 et est opérationnel depuis 2005. Néanmoins, un système similaire existe officiellement depuis 1992 pour compenser les premiers frais introduits à la charge des étudiants, notamment le transport et le logement. Mais c'est seulement en 2004-2005, avec la mise en place de la dernière phase de la politique de partage des coûts, que l'institution s'est réformée pour prendre en charge, jusqu'au remboursement, la totalité des dépenses étudiantes. Ce système fonctionne pour les universités publiques et privées et suivant des critères sociaux : un montant est calculé établissant le pourcentage pris en charge par l'étudiant et l'Etat. A la fin de leurs études, ils doivent rembourser cette somme par paiement échelonné. L'instauration de ce système est confrontée à un surplus de demande engendrant des retards dans le versement des prêts.

L'enjeu principal de cette politique demeure, comme au Kenya, le suivi des étudiants pour le remboursement des prêts. Ce système reste en Tanzanie très largement poreux. Par exemple, entre 1992 et 2003, plus de 25 millions US$ n'avaient toujours pas été remboursés au HESLB par les anciens étudiants. La très grande majorité des étudiants ne rembourse donc pas leurs prêts à la sortie de l'université, constituant une perte considérable pour le gouvernement : « *until*

[1189] ISHENGOMA, Johnson M., « Cost-Sharing in … », *art. cit.*, p. 112.

recently, no loan recovery has taken place so far, mainly because the HESLB has no viable loan recovery mechanism and because of the politics surrounding the student loans scheme »[1190]. Cette politique de partage des coûts, via le système de prêt étudiant, est donc défaillante par l'absence de structure et de volonté politique d'établir une véritable traçabilité des étudiants, notamment quand ils entrent, après leurs études, dans le secteur privé. Alors qu'il existe en principe des outils techniques et des réformes mis en place pour que le secteur de l'enseignement supérieur soit également pris en charge par les établissements et les étudiants notamment avec le HESLB, « *in practice, the government – despite its systemic declining subventions to public higher education institutions – remains the major source of financing, specially financing for capital development and recurrent expenditure* […]. *In summary, it is evident that the government is the major source of funding of public higher education, followed by external donors. Institutional contributions, despite the fact that all public universities are undertaking various income generation activities as a part of a revenue diversification strategy, are still small, specially for the University of Dar es Salaam* »[1191].

L'une des particularités partagées entre la Tanzanie, le Kenya et l'Ouganda est la mise en place de ce système mixte (« *dual track* »[1192]) public-privé, associant le financement du gouvernement et l'appel à une participation des étudiants et de leurs familles. Néanmoins, l'étude attentive de la modalité de leurs fonctionnements tend à nuancer l'hypothèse d'une uniformisation de la pratique de la politique de partage des coûts. Comme l'expliquent les chercheurs P. Marcucci, D. B. Johnstone et M. Ngolovoi, « *dual track tuition policies are characterized by a highly restricted, merit-based entry to free or very low cost higher education, with other applicants not so admitted permitted entry on a fee-paying basis. The origin of such a plan seems to lie in former Communist countries,*

[1190] ISHENGOMA, Johnson M., « Tanzania … », *op. cit.*, p. 184.
[1191] *Ibid.*, p. 181 et 183.
[1192] MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational … », *art. cit.*

in which free higher education was not only an expectation, frequently enshrined in a constitution or higher education framework law, but also where the country simply did not have sufficient tax revenue to accommodate all of the qualified applicants. The dual-track concept is especially popular in countries where strong resistance to tuition fees is to be expected, but where the sheer difficulty of taxation combines with a particularly daunting queue of competing public sector needs, thus raising the opportunity costs of additional investment in higher education and raising the stakes on the quest for politically acceptable forms of revenue diversification »[1193]. Pour comprendre ces différences techniques, qui sont avant tout le résultat de configurations politiques, il convient d'établir une historiographie des réformes mises en place dans chacun des établissement d'enseignement supérieur et surtout de confronter ces systèmes à une lecture en terme de sociologie historique de l'Etat et d'action publique pour, d'une part, appréhender l'héritage du secteur et, d'autre part, esquisser l'ensemble des négociations qui l'ont structuré, notamment avec les enseignants et les étudiants.

1.3.1.4. Le cas de l'Université du Burundi : un système sous perfusion de l'Etat

L'Université du Burundi présente un cas remarquable et inédit dans la région, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'UB est encore aujourd'hui la seule université publique du pays, fait unique en Afrique de l'Est. Les autres établissements publics offrent des formations spécialisées (Ecole normale supérieure, Ecole nationale d'administration, Institut supérieur des cadres militaires, Institut national de santé publique et Institut supérieur de police[1194]). Le secteur de l'enseignement supérieur au Burundi s'est donc surtout développé, depuis 1989, à travers l'essor d'institutions privées[1195], d'ailleurs de manière

[1193] *Ibid.*, p. 2.
[1194] MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*, p. 19.
[1195] SEBUDANDI, Christophe, *Analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur privé au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, Bujumbura, 2012, p. 15.

parfois anarchique et peu encadrée par l'Etat[1196]. A partir de 2009, les effectifs de l'enseignement supérieur privé dépassent même ceux des établissements publics[1197]. En effet, la massification de l'enseignement secondaire a conduit progressivement à une forte demande pour accéder à l'enseignement supérieur[1198]. De plus en plus d'étudiants obtiennent la moyenne du diplôme d'Etat à la fin du secondaire et deviennent éligibles pour accéder au supérieur[1199].

Deuxièmement, l'étude attentive du budget de l'établissement montre que l'UB fonctionne uniquement sur la base des fonds alloués par le gouvernement. Aussi l'ensemble des étudiants de l'Université du Burundi reçoit une bourse du gouvernement, comme les étudiants inscrits dans le privé ayant réussi l'examen d'Etat. Le montant de la bourse dépend du statut de l'étudiant, c'est-à-dire s'il est interne (il loge alors sur le campus et peut se restaurer gratuitement) ou externe[1200]. Le fait que l'UB soit la seule université publique et qu'elle dépende exclusivement des fonds octroyés par l'Etat a été maintes fois remis en cause : « *périodiquement des critiques ont été émises sur le fonctionnement et le contrôle administratif et politique de l'UB. En effet, du fait des subventions que l'Etat accorde à l'UB, mais également du fait qu'elle soit la principale institution d'enseignement supérieur publique, l'Etat a tendance à considérer cette institution comme une entreprise publique pour laquelle il fixe les buts, la place et le rôle de chaque acteur* »[1201]. A partir de la fin des années 2000, de nombreuses études ont été consacrées au financement de l'enseignement supérieur public au Burundi[1202]. Elles soulignent que la part du budget du gouvernement consacrée au financement du système et à l'Université du Burundi est trop élevée alors que

[1196] Entretien avec Julien Nimubona, Professeur de science politique, ancien Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, réalisé le 09/03/2013 et discussions informelles le 19/03/2013, Bujumbura.
[1197] SEBUDANDI, Christophe, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*, p. 15.
[1198] MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*, p. 16.
[1199] Entretien avec Nicolas Hajayandi, Maître de conférences en science politique, réalisé le 08/02/2013 et plusieurs discussions informelles en février-mars 2013, Bujumbura.
[1200] L'Université du Burundi a instauré ce système d'interne et d'externe il y a quelques années, devant le manque d'infrastructures et de logements étudiants disponibles.
[1201] MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*, p. 24.
[1202] Cf. partie 2 chapitre 4.

l'accès au supérieur reste un privilège réservé à une élite. Par exemple, le budget consacré à l'enseignement supérieur représente 32% du budget global du secteur de l'éducation en 2007[1203].

Aussi, le principal dysfonctionnement soulevé par ces rapports est le budget trop important accordé à la Régie des Œuvres Universitaires (ROU), qui administre notamment l'ensemble des services sociaux pour les étudiants : logement, nourriture, transport, dépenses administratives, etc.) et aux bourses, gérées en partie par la ROU mais surtout par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, absorbant plus de la moitié du budget de l'UB[1204] : « *à moyen et long terme, l'effort de l'Etat pour financer l'enseignement supérieur est appelé à croître considérablement si des mesures de stabilisation de coût ne sont pas prises. Pour cela, il faudrait planifier et privilégier les dépenses académiques et réduire celles relatives aux aspects sociaux. Cela suppose que le budget alloué aux services sociaux soit réaffecté aux activités académiques de l'Université du Burundi en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement* »[1205]. Cette singularité d'une bourse octroyée à l'ensemble des étudiants cristallise ainsi les débats sur le fonctionnement de l'enseignement supérieur public au Burundi. Depuis plusieurs années, chaque début de mois est marqué par une grève d'une à deux semaines des étudiants réclamant le paiement de leurs bourses. La problématique de son versement est un véritable enjeu politique et sa réforme a été maintes fois évoquée. Sous la deuxième République (1967-1987), par exemple, un système de prêt bourse avait d'ailleurs été évoqué[1206]. Cette réforme de la bourse, notamment par la mise en place d'un prêt, comme au Kenya ou en Tanzanie, est une mesure très impopulaire chez les étudiants et une crainte pour le pouvoir de

[1203] Bureau de la planification et des statistiques, Université du Burundi, 2013 et MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de l'enseignement supérieur au Burundi*, Bujumbura, Ministère de l'éducation nationale et de la culture/Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, 2008, p. 54.
[1204] MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*, p. 94.
[1205] *Ibid.*, p. 89.
[1206] Entretien avec Emile Mworoha, Professeur ordinaire d'histoire et ancien Ministre de la jeunesse, des sports et de la culture, réalisé le 13/03/2013, Bujumbura.

se voir déstabiliser. Depuis 2005 et la transition politique, le président et son gouvernement ont en effet construit une partie de leur légitimité sur le développement de l'enseignement supérieur via les établissements privés. Les étudiants sont actuellement un relai important du pouvoir et ont conscience d'être à leur avantage dans les négociations et les rapports de force pour entretenir le statut quo et le non-changement[1207].

1.3.2. Le temps des réformes : questionner la circulation du modèle de Makerere

L'analyse des différents modes de gestion des systèmes universitaires kenyan, ougandais, tanzanien et burundais illustre la diversité des configurations (présence ou non d'un fonctionnement privatisé, d'un système de prêt étudiant, d'étudiants privés, de marchandisation des activités de l'établissement). De manière similaire, le système éducatif est différent d'un pays à l'autre : du 8/4/4[1208] kenyan, au 7/6/3 tanzanien et ougandais et 6/7/3 burundais[1209], il n'y a aucune harmonisation des structures en cours, malgré la volonté de la Communauté d'Afrique de l'Est de réformer et d'instaurer, à terme, des systèmes équivalents, afin d'améliorer la reconnaissance des diplômes après le secondaire et favoriser la circulation des étudiants[1210]. Ces remarques questionnent également la diffusion de la construction du modèle de Makerere dans les systèmes voisins. Si les acteurs, pilotant les réformes en Tanzanie, au Kenya et au Burundi, avaient regardé et pris exemple sur l'Ouganda, on retrouverait de nombreuses similitudes. Or, malgré le cas de l'Université de Nairobi qui a mis en

[1207] Entretien avec Valos Runyagu, Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines et chargé de cours en géographie, réalisé le 15/02/2013, Bujumbura.
[1208] Huit années dans le primaire, quatre dans le secondaire comme dans le supérieur.
[1209] Le système a même été réformé il y a deux ans avec la mise en place de l'école fondamentale d'une durée de neuf ans.
[1210] Voir par exemple EAST AFRICAN COMMUNITY, « Workshop on the Harmonization of the East Africa Education Systems and Training Curricula. Technical and Vocational Education and Training (TVET) Experts Workshop », Working paper, East African Community, 2010 ; EAST AFRICAN COMMUNITY, « Meeting of Teacher Education Examination Experts to Validate the Final Regional Report (FRR) on Harmonization of EAC Education Systems », Working paper, East African Community, 2010 et EAST AFRICAN COMMUNITY, « Meeting of Experts of Secondary Education to Validate the Final Regional Report (FRR) on Harmonization of EAC Education System », Working paper, East African Community, 2010.

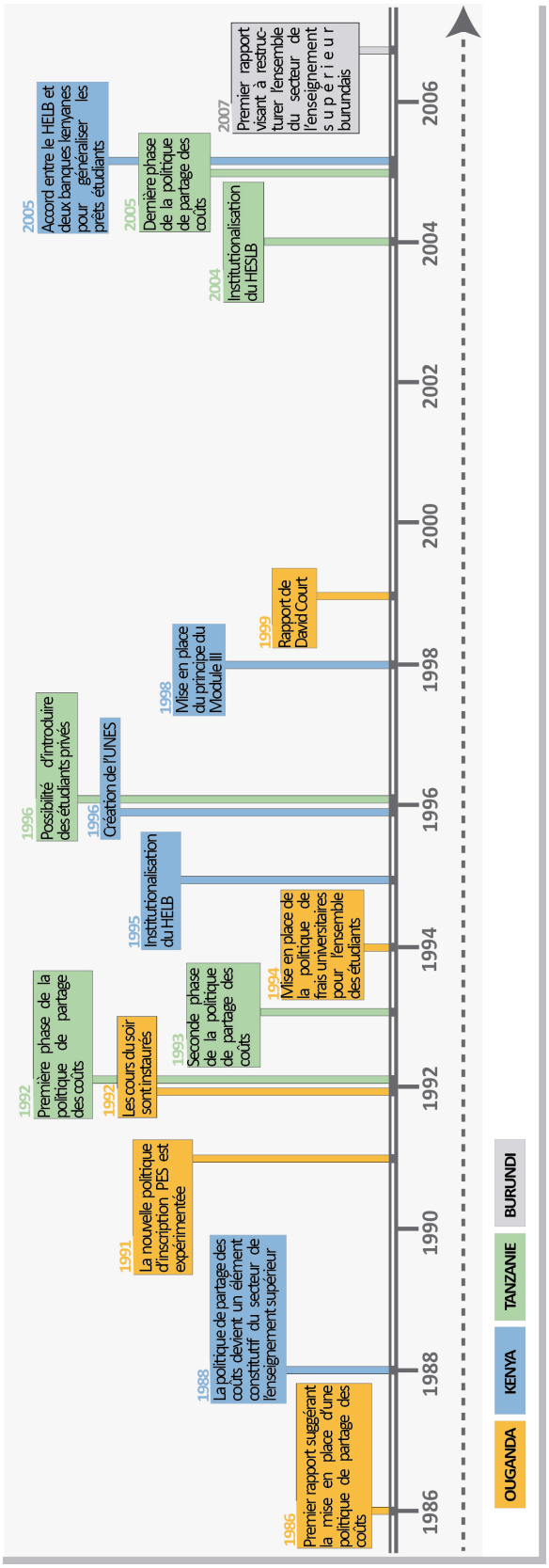
place une stratégie de privatisation des activités de son établissement, qui va bien au-delà des réformes de l'université ougandaise, force est de constater que les cas tanzanien et burundais ont suivi des trajectoires différentes et même radicalement opposées pour l'institution de Bujumbura. Pour comprendre ce phénomène, on peut commencer par avancer trois arguments explicatifs.

Le premier élément remarquable est de s'intéresser à l'historiographie de l'ensemble des réformes. C'est-à-dire à quel moment la question des réformes des systèmes de l'enseignement supérieur, et notamment de son financement s'est-elle posée et s'est-elle concrétisée ? Comme le montre le schéma ci-dessous, les établissements d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est ont des parcours distincts. L'Université de Makerere est le premier établissement ayant commencé à repenser son mode de fonctionnement (1986) et à se réformer (1991) via l'initiative de responsables académiques. Le lien avec la crise du régime et les conflits en Ouganda est bien évidemment un facteur explicatif central. 1986 est considérée comme une année zéro pour le pays, c'est-à-dire comme une fenêtre d'opportunité politique inédite puisque la transition politique au régime de Y. K. Museveni constitue un contexte ayant rendu les changements de politiques publiques plus faciles et possibles. On remarque ensuite que les réformes au Kenya et en Tanzanie prennent forme peu de temps après celles de Makerere. La politique de partage des coûts devient un élément constitutif du secteur de l'enseignement supérieur au Kenya en 1988. Mais c'est réellement en 1998, avec l'introduction du principe du Module II à l'Université de Nairobi que le processus de privatisation s'engage. En, Tanzanie, même si la première phase de la politique de partage des coûts s'enclenche dès 1992, il faut attendre douze ans pour que les frais d'inscription soient généralisés (2004). L'Université du Burundi est dans un temps tout à fait différent, puisque même si la question de la bourse étudiante est régulièrement débattue, aucune réforme importante de la gestion financière du secteur ne s'est encore matérialisée. On assiste plutôt, à la fin des années 2000, à une tentative de restructuration du système universitaire (accréditation

des établissements d'enseignement supérieur privés, tentative d'une réforme du LMD, etc.). Le constat de la promiscuité des réformes kenyanes et tanzaniennes, juste après les transformations engagées à Makerere, pourrait confirmer l'hypothèse de la circulation des bonnes pratiques ougandaises. Néanmoins, le modèle institutionnel de Makerere n'a tout simplement pas pu circuler puisqu'à la période de sa construction par les experts des organisations internationales et des bailleurs de fonds (rapport de David Court en 1999 pour la fondation Rockefeller, rapports de la Banque mondiale en 2000, 2001 et 2003[1211]), les établissements ont déjà posé les bases de leurs transformations et sont en plein processus de réformes. Cette lecture en terme de temporalité du changement permet donc d'apporter un premier élément intéressant pour appréhender les différences entre les quatre campus.

[1211] Cf. partie 1, chapitre 1.

Figure 6 : Historiographie des réformes des modes de gestion économique des universités d'Afrique de l'Est



Le deuxième argument est que les réformateurs des établissements kenyan, tanzanien et burundais ont peu, ou pas, regardé du côté de leurs voisins ougandais. Par exemple, la réforme du système éducatif kenyan du 8/4/4 s'est inspirée de la structure canadienne. Les réformateurs tanzaniens de l'Université de Dar es Salaam se sont plutôt intéressés à des établissements de pays ayant connu des héritages socialistes comparables. Par exemple, Daniel J. Mkude, alors Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques à l'UDSM, effectue plusieurs voyages au Mozambique, en Zambie et au Ghana : « *in managing institutional change, it is important for the top leadership of Universities to learn from each other's experiences both from within and from without* […]. *The* […] *lesson was from the reform experiences of the University of Eduardo Mondlane (UEM), Mozambique. After UDSM has completed preparation of the management effectiveness review reports in June 1991, the Chief Administrative Officer, Prof. Mkude, visited the UEM in April 1992, where he learned about the existence of UEM's first corporate strategic plan entitled* « *The present and Future Perspectives* ». *He was impressed by this initiative guided by the then Rector of UEM, Prof. Narciso Matos* […]. *The UEM plan was clearly able to attract a substantial amount of external donor funding including, the Dutch and MHO programmes, Sida/SAREC, the World Bank and others within a short time* »[1212].

En effet, les personnels administratifs universitaires, devant faire face à la massification de l'enseignement supérieur avec des fonds limités, effectuent différentes expertises pour apprendre d'expériences étrangères, sur comme en dehors du continent. Ces nouvelles formes de collaboration reposent souvent sur des affinités entre des professionnels académiques facilitant les contacts et les échanges. On est alors très loin de l'imposition uniforme d'un modèle exigé par des institutions, mais plutôt en présence de la mise en place d'espaces bricolés, souvent construits sur des relations interpersonnelles. Quant au cas de

[1212] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education …*, *op. cit.*, p. 73-75. Entretien avec Daniel J., *op. cit.*

l'Université du Burundi, les réformateurs sont, depuis plusieurs années, en contact étroit avec des experts issus de la coopération française pour transférer le système et modèle européen du LMD.

L'Université de Makerere n'est donc en rien un modèle de bonnes pratiques pour les établissements est-africains. D'ailleurs, c'est même plutôt l'université kenyane qui attire actuellement les convoitises : « *the transformation of the higher education financing framework in Kenya has been remarkable. From being exclusively state-funded, it exhibits an interesting mix of public-private financing* »[1213]. Devant le succès économique de ces transformations qui font d'elles l'établissement le plus prospère de la région, de nombreux administrateurs regardent de plus près les bases de ce succès. Par exemple, la mise en place de la norme ISO intéresse les administrateurs ougandais en charge d'encadrer la transition de la nouvelle gouvernance universitaire vers le système de collège. Après une visite de l'Université de Nairobi entre novembre et décembre 2009, ils souhaitent mettre en place ces nouvelles procédures au sein de l'établissement ougandais : « *ISO certification of all Makerere programmes should be given a priority* »[1214]. Ils s'intéressent également à la situation kenyane et tanzanienne à propos du système de prêt étudiant, dont l'hypothèse de l'institutionnalisation existe depuis plusieurs années[1215] : « *the Makerere University must explore and*

[1213] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 55.

[1214] WABWIRE, John, NATUKUNDA TOGBOA, Edith, SSEMBATYA, Vincent et DRANZOA, Christine, « Visitation Report … », *op. cit.*

[1215] Pour les débats récents sur la mise en place d'un système de prêt étudiant en Ouganda qui semble se matérialiser depuis 2014, se référer à : LADU, Ismail Musa, « Students' Loan Scheme Bill for Oct. », *Daily Monitor*, 9 mai 2012, p. 3 ; MUGERWA, Yasiin, « MPs Stop University Students Loan Scheme », *Daily Monitor*, 28 août 2013 (http://www.monitor.co.ug/News/National/MPs+stop+university+students+loan+scheme/-/688334/1970376/-/bq9i33/-/index.html, consulté le 28/08/2013) ; AHIMBISIBWE, Patience, « Students' Loan Scheme Launched », *Saturday Monitor*, 24 avril 2014 (http://www.monitor.co.ug/News/National/Students--loan-scheme-launched/-/688334/2292188/-/2gwjs5/-/index.html, consulté le 26/04/2014) ; AHIMBISIBWE, Patience, « Student Loan Scheme Draws Mixed Reactions », *Daily Monitor*, 28 avril 2014 (http://www.monitor.co.ug/News/National/Student-loan-scheme-draws-mixed-reactions/-/688334/2295366/-/s1mqbrz/-/index.html, consulté le 29/04/2014) ; RFI, « Ouganda : le gouvernement lance un nouveau prêt pour les étudiants », 28 avril 2014 (http://www.rfi.fr/afrique/20140428-ouganda-le-gouvernement-lance-nouveau-pret-etudiants/ consulté le 29/04/2014) ; LEBLANC-JUSTIN, Corinna, « Ouganda : un prêt étudiant controversé », *Le Griot*, 30 avril 2014 (http://www.legriot.info/11772-ouganda-un-pret-etudiant-controverse/, consulté le 02/05/2014) et SSENKABIRWA, Al-Mahdi, « Student Loan Scheme to Attract 7% Interest », *Daily Monitor*, 25 juin 2014

implement the government Loan System for University Students to empower them to pay tuition, meet their obligations. So that students can pay unit costs. Makerere University should set-up a committee to follow up this issue and make implementation strategies »[1216]. Les administrateurs tanzaniens semblent quant à eux plutôt intéressés par l'organisme de l'UNES mis en place dès 1996 et qui a permis une gestion centralisée de l'ensemble des activités rémunératrices de l'université. Sylvia S. Temu, Adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche et des échanges de la connaissance de l'Université de Dar es Salaam, explique ainsi[1217] :

> « the University of Nairobi has created UNES. I am sure you are known about it. And my dream for this university, and I spoke about it with the Vice-Chancellor, is to have something like UNES […]. We need a central machinery and we need this corporate entity. Because the university is a cooperate entity just like Microsoft ».

A travers, d'une part, une étude historiographique des réformes et, d'autre part, une analyse auprès des réformateurs ayant piloté les transformations dans chaque campus universitaire, afin de connaître les voyages et les rencontres qu'ils ont effectués[1218], on dispose de deux arguments expliquant ces différences de gestion économique des institutions universitaires. Ils remettent en cause la circulation du modèle de l'Université de Makerere sur les campus voisins, pourtant recommandé par les experts des bailleurs de fonds et des organisations internationales.

(http://www.monitor.co.ug/News/Education/Students-loan-scheme-to-attract-7--interest/-/688336/2360654/-/yqk4bj/-/index.html, consulté le 16/07/2014).

[1216] MAKERERE UNIVERSITY, *Report on the Makerere …*, *op. cit.*, p. 325.

[1217] Entretien, *op. cit.*

[1218] A ce titre, les ouvrages rédigés par les administrateurs pour expliquer et légitimer les réformes disposent de nombreuses informations sur ces étapes, notamment dans les documents des universitaires tanzaniens. Voir par exemple, KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.* ; LUHANGA, Matthew L., « L'expérience de la … », *op. cit.* et LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*

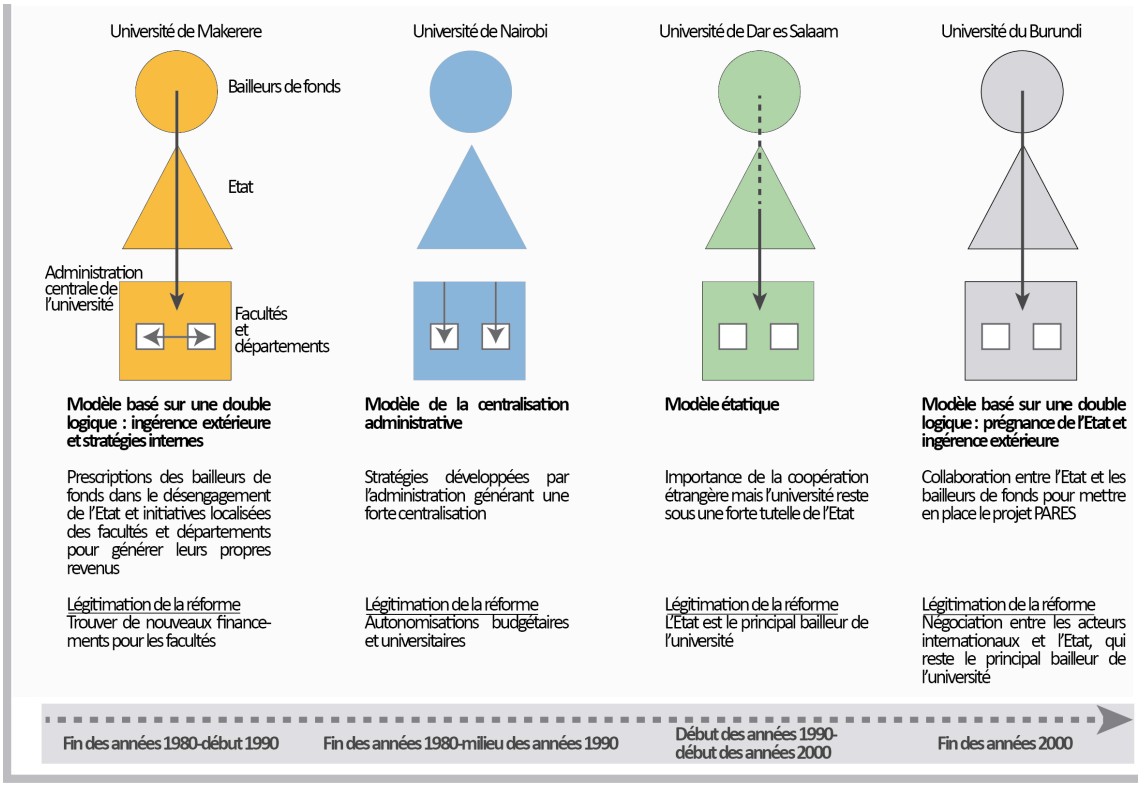
Le troisième et dernier argument est que l'étude des réformes universitaires dans les quatre établissements d'enseignement supérieur révèle des situations distinctes dans la prise de décision. Si ce dernier aspect sera particulièrement à l'étude dans les chapitres suivants, reprenant une approche par étude de cas, on peut en esquisser les points saillants. L'objectif de cet exercice de « mise en modèle de la décision » est bien évidemment d'effectuer une simplification et une typification de la réalité afin de repérer quelques dynamiques fortes structurant les processus d'action publique dans les quatre cas d'étude. Cette modélisation exclue ici volontairement une variable identique aux trajectoires est-africaines : celle des mouvements étudiants et enseignants, même si leurs configurations prennent des formes différentes en fonction des établissements et des périodes (par exemple entre les pacifications progressives du mouvement étudiant au Kenya et en Ouganda après sa forte répression à la fin des années 1980-début 1990). L'accent de cette schématisation est plutôt mis sur le rôle des administrateurs des universités, des représentants du gouvernement et du poids des bailleurs de fond dans les réformes de la gestion économique des établissements.

Le processus de prise de décision à l'Université de Makerere est marqué par une double dynamique interne et externe. La prescription des bailleurs de fonds dans le désengagement de l'Etat du secteur de l'enseignement supérieur s'est conjuguée à la stratégie interne de certains responsables d'unités académiques, notamment des facultés des SHS, pour générer leurs propres revenus. Même si sur le point des données strictement quantitatives des trajectoires budgétaires, les établissements kenyan et ougandais partagent des ressemblances, le processus de réforme est différent. Le modèle de l'Université de Nairobi est concentré autour d'une administration centrale très forte et plus autonome vis-à-vis du gouvernement, notamment parce que le système universitaire kenyan est caractérisé par une grande diversité des établissements publics d'enseignement supérieur (avec l'Université de Kenyatta, de Moi et d'Egerton notamment). De

plus, les stratégies développées par les administrateurs de l'UoN, dès 1996 avec la création de l'UNES, permettant une centralisation et une autonomisation progressive de l'établissement vis-à-vis des fonds alloués par le gouvernement, ont renforcé cette singularité. Certaines réformes en cours impulsées par le gouvernement (débat sur l'« University bill ») tentent d'ailleurs de modifier cet équilibre.

A l'opposé, le modèle de l'Université de Dar es Salaam est marqué par une très forte dépendance à l'Etat. D'une part, via l'héritage socialiste de Julius K. Nyerere, qui, au-delà de se retrouver dans un ensemble de pratiques bureaucratiques, est surtout présent dans les représentations des acteurs, utilisant stratégiquement ce registre pour se (re)positionner, des étudiants aux responsables gouvernementaux. Ce rôle déterminant de l'Etat pilotant les réformes est bien évidemment accentué par le budget de l'établissement qui dépend grandement des fonds alloués par le gouvernement. Enfin, le cas de l'Université du Burundi, s'il présente une dynamique semblable à l'université tanzanienne, puisque les réformes impulsées dépendent essentiellement de l'Etat, a comme singularité d'être fortement soumis à des pressions extérieures issues de la coopération française. L'intérêt du cas burundais est de comprendre comment cette négociation entre les représentants de l'Etat et les experts français pour mettre en place le modèle européen du LMD se superpose à des enjeux politiques nationaux et locaux.

Figure 7 : Une approche schématique des modèles dominants dans la prise de décision des réformes universitaires en Afrique de l'Est



Conclusion

Ce chapitre avait pour objectif de nuancer et de poser un regard critique sur l'hypothèse d'une systématisation des dynamiques de privatisation des structures universitaires au regard des cas des établissements publics est-africains. Si les trajectoires kenyanes et ougandaises confirment ce processus d'une marchandisation globale des universités publiques, les situations des établissements de Dar es Salaam et du Burundi l'infirment. Cette configuration permet également de nuancer le rôle des organisations internationales et des bailleurs de fonds dans les politiques publiques d'enseignement supérieur. Plus précisément, l'idée n'est pas de mettre un voile sur le poids de ces institutions dans les réformes des établissements, a fortiori quand on connaît la dépendance de certaines universités aux fonds alloués par les agences d'aide (pour le financement de la recherche ou le développement des infrastructures

notamment), mais plutôt de s'étonner que les transformations de l'enseignement supérieur soit essentiellement lues avec cette variable explicative.

L'étude des logiques de gestion des systèmes universitaires démontre que le paysage est-africain, s'il comporte des similitudes, possède des modalités parfois tout à fait opposées. Défendre l'argument que les systèmes universitaires tendent à se privatiser sous l'injonction des acteurs internationaux revient à nier l'apport théorique et méthodologique des sciences politiques, notamment depuis la sociologie de la décision de Graham T. Allison et de Philip Zelikow[1219], reprise, depuis, par la sociologie de l'action publique. L'étude des modes de gestion des systèmes universitaires kenyan, ougandais, tanzanien et burundais illustre la diversité des configurations (présence ou non d'un fonctionnement privatisé, d'un système de prêt étudiant, d'étudiants privés, de marchandisation des activités de l'établissement). Cette mosaïque est le résultat d'une action publique négociée, bricolée c'est-à-dire ajustée. Comme l'affirme Bruno Jobert, les débats et la fabrique des politiques publiques s'effectuent sur une multiplicité de scènes expliquant les déphasages et les dissonances[1220]. Les logiques de standardisation universitaire sont multiples mais les effets de disjonctions sont probablement plus importants que les effets d'uniformisation[1221]. La diffusion des modèles prétendant à l'universalité est filtrée par des espaces et des temporalités dont on ne doit pas sous-estimer la complexité[1222]. On observe en effet un enchevêtrement de temps, d'espaces et, surtout, d'acteurs.

Cette esquisse comparative des modes de gestion des systèmes universitaires est-africains nécessite désormais de s'intéresser au « pourquoi » et au « comment » des (non)réformes. L'objectif de ce chapitre était d'introduire les cas des situations kenyane, tanzanienne et burundaise à partir de la problématique et de

[1219] ALLISON, Graham T. et ZELIKOW, Philip, *Essence of Decision …*, *op. cit.*
[1220] JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral …*, *op. cit.*, p. 15.
[1221] BAYART, Jean-François, « L'invention paradoxale de la modernité économique » in BAYART, Jean-François, *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala, 1994, p. 14.
[1222] *Ibid.*, p. 17.

la controverse de la (non)privatisation des établissements, afin d'y tester l'hypothèse de l'indissociabilité des configurations de politiques publiques et des trajectoires de l'Etat (partie 2, chapitres 2, 3 et 4).

2. Chapitre 2. Les réformes de la privatisation de l'Université de Nairobi. Une lecture au regard de la construction de l'Etat kenyan et de la politisation du secteur de l'enseignement supérieur

> « To be honest with you, I think that the University of Nairobi is a private university ».
>
> Peter Owoko Kobonyo, Vice-Principal du Collège des sciences sociales et Professeur associé en management à la Faculté de commerce de l'Université de Nairobi[1223].

L'Université de Nairobi tire ses origines de la formation en 1956 de l'établissement technique « Royal Technical College of East Africa ». Issu de la volonté affichée dès 1947 du gouvernement colonial d'établir un établissement technique d'enseignement supérieur à Nairobi, afin de proposer une formation différenciée de l'institution de Makerere, il est juridiquement créé le 24 avril 1954 (« Act of the east african high commission ») mais les premiers étudiants n'y sont admis qu'en 1956. En 1958, le Collège technique d'Afrique de l'Est devient l'« International University College in East Africa » avant d'être intégré, en 1963, comme un collège constitutif de l'Université d'Afrique de l'Est dont les spécialités enseignées sont l'ingénierie, la médecine vétérinaire et l'architecture. A cette époque, 571 étudiants intègrent l'établissement. Le 20 mai 1964, l'établissement est renommé « University College Nairobi »[1224]. L'Université de Nairobi est officiellement créée, comme ses voisines est-africaines, le 25 mars 1970, avec le démantèlement de l'Université d'Afrique de l'Est[1225]. Si le collège est essentiellement subventionné par les gouvernements britanniques puis kenyans, il bénéficie également, dès sa création, de l'aide des bailleurs de fonds et des organisations internationales, notamment de la fondation Carnegie qui participe à la construction de plusieurs bâtiments et soutient différents projets[1226], et de la Banque mondiale qui finance, notamment, la construction du bâtiment du Collège d'agriculture[1227].

[1223] Entretien réalisé le 28/03/2012, Nairobi.
[1224] MWIANDI, Mary, C., « Development of University Education in Kenya since Independence » in ALEMU, Kassahun Berhanu, HALVORSEN, Tor et MWIANDI (éd.), Mary, *Shaping Research …*, *op. cit.*, p. 107-108.
[1225] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 30.
[1226] MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 108.
[1227] *Ibid.*, p. 125. Voir également KIPTOO, Kosgei Zachariah, « The Role of Foreign Aid in Financing University Education in Kenya » in SOME, David K. et KHAEMBA, Battan M. (éd.), *Internationalisation of Higher Education : The African Experience and Perspective*, Eldoret, Moi University Press, 2004, p. 223-228.

La trajectoire de l'établissement kenyan, comme esquissée dans le chapitre précédent (partie 2, chapitre 1) s'apparente, à de nombreux égards, à sa voisine ougandaise. En effet, les réformes entreprises, dès les années 1970 avec la mise en place inaboutie d'un prêt étudiant et surtout, au milieu des années 1990, avec la consolidation de ce système de prêt et la généralisation des frais universitaires, ont engagé une privatisation latente et progressive de la première institution d'enseignement supérieur du pays. D'ailleurs, l'établissement historique de Nairobi a fait l'objet de nombreuses recherches académiques comme d'expertise, sans pour autant être mise en comparaison avec la trajectoire de l'Université de Makerere[1228]. L'objectif de ce chapitre est de s'interroger, en filigrane de l'étude de cas de l'établissement ougandais, sur ce processus de privatisation à l'Université de Nairobi. Comment comprendre cette dynamique de marchandisation progressive de l'institution kenyane ? Alors que la littérature grise comme scientifique avance généralement l'argument de la pression et des conditionnalités posées par les bailleurs de fonds et les organisations internationales comme matrice pour appréhender les réformes de l'Université de Nairobi, ne peut-on pas proposer, conjointement à ces analyses, de nouvelles pistes de lecture pour saisir ces politiques publiques d'enseignement supérieur ?

[1228] Voir par exemple, ABAGI, Okwach, « Resource Utilisation in Public Universities in Kenya : Enhancing Efficiency and Cost-Recovery Measures », *IPAR Occasional Paper Series*, 1999 ; ABAGI, Okwach, « Revitalising Financing of Higher Education in Kenya : Resource Utilisation in Public Universities », Working paper, non daté ; BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico, PILLAY, Pundy, *Universities and Economic …*, *op. cit.* ; CHEGE, Michael, « The State of Higher Education in Kenya : Problems and Prospects » in BUJRA, Abdalla, *Mijadala. A Discourse on Social Policy. Governance and Development Issues in Kenya*, Nairobi, Development Policy Management Forum, 2009, p. 59-77 ; KINYANJUI, Kabiru, « The Transformation of Higher Education in Kenya : Challenges and Opportunities » in BUJRA, Abdalla, *Mijadala. A Discourse …*, *op. cit.*, p. 257-282 ; NAKHONE, Lenah, « New trends in the Financing of Kenyan Public Universities » in BAHEMUKA, Judith M. et BROCKINGTON, Joseph L. (éd.), *East Africa in …*, *op. cit.*, p. 99-122 ; NGOLOVOI, Mary S., « Cost-sharing in Higher Education in Kenya : Examining the Undesired Policy Outcomes », *Higher Education Policy*, 2010, vol. 23, n° 4, p. 515-529 ; OANDA, Ibrahim Ogachi et JOWI, James, « University Expansion and the Challenges to Social Development in Kenya : Dilemmas and Pitfalls », *JHEA/RESA*, 2012, vol. 10, n° 1, p. 49-71 ; OUMA, Wangenge Gerald, « Managing Resource Dependence Difficulties in African Higher Education : The Case of Multiple Exchange Relationships », *Higher Education Policy*, 2011, vol. 24, n° 2, p. 167-184 ; OUMA, Wangenge Gerald et GRAVENIR, F. Q., « Globalisation and the Need for Market Driven Programs : The Challenge for Public Higher Education in Kenya », *African Journal of Education Studies*, 2005, vol. 1, n° 1, p. 9-18 ; SIFUNA, Daniel N., *Development of Education in Africa. The Kenyan Experience*, Nairobi, English Press, 1990, p. 177-190 ; WAIGEDO MWANGI, Susan et OMONDI OWINO, Stephen, « Beyond Quantity : Higher Education in Kenya » in BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires …*, *op. cit.*, p. 223-236 ; WANDIGA, Shem Oyoo, *Capacity Building and …*, *op. cit.* 1997 et WEIDMAN, John C., « Diversifying Finance of Higher Education Systems in the Third World : The Cases of Kenya and Mongolia », *Education Policy Analysis Archives*, 1995, vol. 3, n° 5.

Par exemple, quel rôle ont joué les mouvements étudiants et enseignants dans ces réformes ? Dans quelles mesures la répression autoritaire et les stratégies entreprises par le régime de Daniel arap Moi dans les années 1980 et 1990 ont-elles conditionné le processus de politiques publiques ? Comment les acteurs étatiques jouent-ils et se positionnent-ils par rapport aux politiques préconisées par les acteurs internationaux ?

Ce chapitre reprend l'articulation théorique proposée pour étudier les réformes à l'Université de Makerere (partie 1, chapitre 2), à savoir comprendre les politiques publiques d'enseignement supérieur par la sociologie de l'Etat kenyan et vice versa (« politics makes policy » et « policy makes politics ») en passant, notamment, par l'étude de l'économie politique de l'université et de l'Etat et la sociologie des (dé)mobilisations. Surtout, on propose une grille de lecture originale eu égard à la littérature existante pour appréhender la privatisation de l'Université de Nairobi. A travers l'étude de cas de l'UoN, l'argument défendu n'est pas de contester le poids des bailleurs de fonds et la pression des organisations internationales dans le processus de fabrique des politiques publiques mais d'affirmer que cette approche ne se suffit pas à elle-même pour appréhender la complexité des réformes d'enseignement supérieur au Kenya. Cette simplification de la réalité empirique doit se confronter à l'approche en terme d'action publique, qui prend en compte la myriade d'acteurs multi-positionnés et multi-situés dans une politique publique et qui privilégie plutôt le changement, comme le non-changement, comme un résultat négocié, instable et historique entre des rapports de force d'acteurs situés à différentes échelles.

Le chapitre propose de démontrer comment la privatisation de l'Université de Nairobi est intrinsèquement liée à la formation de l'Etat kenyan, confirmant l'hypothèse de l'indissociabilité des processus d'action publique avec la trajectoire sociologique de l'Etat. Que ce soit la mise en place d'un prêt étudiant dès 1974, l'autonomisation progressive de l'Université de Nairobi liée à

l'expansion des établissements d'enseignement supérieur, la généralisation des frais d'inscription, la vigueur du mouvement enseignant comme la démobilisation progressive des associations et revendications étudiantes, ces configurations et ces rapports de force entre les acteurs restent avant tout façonnés par l'Etat.

2.1. La mise en œuvre du processus de privatisation de l'Université de Nairobi (1974-1998)

Les différentes réformes impulsées entre 1974 et 1998, qu'elles soient initiées par l'Etat (instauration d'un prêt étudiant, réaménagement du financement du secteur éducatif) ou par les administrateurs de l'Université de Nairobi (marchandisation de l'ensemble des activités, Module II), ont fait de l'établissement un exemple de réussite financière dans la région est-africaine et sur le continent. Cette première partie vise à présenter les principales étapes des transformations ayant rythmé l'Université de Nairobi pendant cette période charnière.

2.1.1. La pluralisation de l'offre universitaire publique-privée

> « *The central thrust of the new policies is to rely on market forces to mobilize resources for growth and development with the role of the government increasingly confined to providing an effective regulatory framework and essential public infrastructure and social services. The government will limit direct participation in many sectors and instead promote private sector activity* »[1229].

Tout d'abord, pour appréhender les réformes à l'Université de Nairobi, on ne peut détacher l'établissement du paysage universitaire kenyan. En effet, l'une des principales caractéristiques du Kenya, notamment par rapport à ses voisins, est, d'une part, le développement de plusieurs institutions publiques très

[1229] Extrait du programme « The kenyan 1994-1998 development plan » cité par KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored … », *art. cit.*, p. 55.

concurrentielles de l'Université de Nairobi et, d'autre part, la massification de l'enseignement supérieur rendue possible avec l'essor des établissements privés, qui fait écho à la trajectoire de l'ensemble du système éducatif qui s'est historiquement développé autour d'importantes structures privées[1230].

L'une des particularités du Kenya est d'avoir entamé, dès le début des années 1980, une déconcentration universitaire pour ne pas centraliser la totalité de l'offre académique à Nairobi afin de créer des structures autonomes dans les principales villes de province[1231]. Ainsi l'Université de Moi, du nom du Président Daniel arap Moi (1978-2002), est créée en 1984 à l'Ouest du Kenya. Cet établissement est né de la volonté du président en 1981 d'étudier les conditions d'ouverture d'un établissement universitaire public à Eldoret dans la Rift Valley[1232]. Après la mise en place d'une commission et de nombreuses négociations, l'université voit le jour trois ans plus tard. La création de l'Université de Moi enclenche le processus puisque l'Université de Kenyatta, qui était à l'origine un collège constitutif de l'Université de Nairobi spécialisé dans la formation des enseignants[1233], avant d'élargir et de pluraliser progressivement son offre académique, est institutionnalisée en 1985. Elle est suivie par l'Université d'Egerton en 1987 à Nakuru ou encore l'Université d'Agriculture et de

---

[1230] Voir, à ce propos, les travaux d'Hélène Charton : CHARTON, Hélène, *Le désir d'école. Les initiatives africaines dans l'éducation au Kenya*, Paris, Publications de l'Université Paris 7 Denis Diderot, 1997 ; CHARTON, Hélène, « Les évolutions historiques de la structuration de l'élite kenyane » in LEBEAU, Yann et OGUNSANYA, Mobolaji, *The Dilemma of …*, *op. cit.*, p. 27-48 ; CHARTON, Hélène, « La genèse ambiguë de l'élite kenyane : origines, formations et intégration de 1945 à l'Indépendance », thèse pour le doctorat d'histoire, Université Paris Diderot-Paris 7, 2002 ; CHARTON, Hélène, « La débâcle éducative au Kenya. Eléments d'analyse historique », *Cahier d'études africaines*, 2003, vol. 43, n° 169-170, p. 189-208 ; CHARTON, Hélène, « Elite, éducation et politique au Kenya, le rôle de l'éducation comme investissement symbolique dans la structuration de la société contemporaine », contribution à l'atelier « Education et production des élites en Afrique au XXème siècle : renouvellements en cours », 30 novembre 2006 disponible sur http://etudes-africaines.in2p3.fr/atelier-2006-Education,et,production,des,elites,en,Afrique,au,XXe,siecle,,,renouvellements,en-7.html (consulté le 19/02/2015) et CHARTON, Hélène, « Réformes éducatives et légitimation politique au Kenya », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2011, n° 10, p. 219-237.

[1231] MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales … », *op. cit.*, p. 207.

[1232] CHARTON, Hélène, « La place des universités … », *op. cit.*, p. 239.

[1233] Cette décision initiale est née de la volonté du gouvernement de transférer la Faculté d'éducation de l'UoN afin de diviser quelque peu la communauté, et donc la contestation, étudiante et enseignante. AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student Protest in Universities in Kenya : Examining the Role of Students in National Leadership and the Democratization Process », *African Studies Review*, 2002, vol. 45, n° 2, p. 163.

Technologie Jomo Kenyatta en 1994 au Nord-Est de Nairobi[1234]. Cette pluralisation géographique de l'offre universitaire est accentuée puisque la plupart des universités publiques kenyanes disposent également de plusieurs campus (« constituent university colleges » appelés campus-satellites) afin de quadriller l'ensemble du territoire. Cette situation singulière dans la région d'Afrique de l'Est est notamment liée à la volonté et à la pression de certains parlementaires et hommes politiques sur l'Etat afin de favoriser l'intégration des régions et leurs habitants les plus éloignés de la capitale[1235]. Par exemple, l'Université de Nairobi dispose de sept campus au Kenya à Nairobi, Mombasa, Nakuru, Nyeri, Kisimu, Kakamega et Embu[1236].

On observe ainsi un réel dynamisme dans le champ universitaire kenyan ayant engendré une massification substantielle des effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur. Le Kenya, comme l'explique Hélène Charton, est une bonne illustration des dynamiques de recomposition des systèmes universitaires africains avec cette pluralisation de l'offre académique ayant entraîné une croissance exponentielle des effectifs débutée à la fin des années 1980[1237]. Cette offre est en effet complétée, dès les années 1970, par l'accréditation des premières institutions privées[1238]. Au Kenya, ces universités sont pour la plupart affiliées à des confessions religieuses et/ou sont massivement subventionnées par des établissements étrangers, notamment américains[1239]. Cette pluralisation de

---

[1234] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 30.
[1235] MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 111.
[1236] MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas, WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private …*, *op. cit.*, p. 31.
[1237] CHARTON, Hélène, « La place des universités … », *op. cit.*, p. 237-238.
[1238] Sur la privatisation de l'enseignement supérieur au Kenya, se référer à ABAGI, Okwach, NZOMO, Juliana et OTIENO, Wycliffe, *New Trends in …*, *op. cit.* ; BARASA, Francis et MISATI, Joseph, « The Role of the Church in the Development of Education in Kenya : Expanding Education Through Evangelization », *International Journal of Current Research*, 2012, vol. 4, n° 12, p. 97-102 ; CHARTON, Hélène, « Les évolutions historiques … », *op. cit.* ; OANDA, Ibrahim Ogachi, CHEGE, Fatuma N., WESONGA, Daniel M., *Privatisation and Private …*, *op. cit.* ; OKETCH, Moses O., « The Growth of Private University Education in Kenya : The Promise and Challenge », *Peabody Journal of Education*, 2003, vol. 78, n° 2, p. 18-40 et OWEN EISEMON, Thomas, « Private Initiatives in … », *art. cit.*
[1239] Le premier établissement supérieur séculaire privé au Kenya est l'« United States International University », créé en 1969. En 2010, sur 18 établissements privés accrédités, 14 étaient des institutions affiliées à des confessions religieuses. OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 33.

l'offre universitaire, encouragée par le gouvernement, a été encadrée par l'acte de 1985 « Commission for higher education act » et par la « Commission for Higher Education » (CHE), « *with the express mandate to oversee the development of both public and private higher education though it has ended up policing the private rather than the public institutions* »[1240]. Ce processus de privatisation du secteur de l'enseignement supérieur kenyan, symbolisé par cette commission CHE devant encadrer, évaluer et surtout encourager le développement et l'accréditation de nouvelles structures privées[1241], est poursuivi à la fin des années 1990 avec la publication d'un document « Economic reforms for 1996-1998 : the policy framework paper ». Il confirme que le secteur universitaire doit continuer à se développer autour de cette offre privée : « *the government released the Economic Reforms for 1996-1998 : The Policy Framework Paper which articulated its position on liberalisation and measures to encourage greater private sector participation in the economy. On education, it underlined the need to put in place policies to encourage the participation of the private sector in the establishment and operation of educational institutions* »[1242]. Ce développement du secteur de l'enseignement supérieur semble ainsi se réaliser à côté de l'Etat comme l'expriment de nombreux étudiants et enseignants comme Alex Wanjala, Maître de conférences de langue et littérature française :

> « c'est bizarre, parce qu'on a l'impression que le gouvernement ne veut pas prendre en charge l'éducation, qui doit pourtant être très important pour le développement national. Mais les gens ont soif d'éducation, ici au Kenya. Donc ils sont prêts à faire n'importe quoi, ils sont prêts à dépenser de l'argent. Et c'est très important pour les gens ici. Même les gens qui ne sont pas allés à

[1240] *Ibid.*, p. 32.

[1241] MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 111.

[1242] REPUBLIC OF KENYA, *Economic Reforms for 1996-1998 : The Policy Framework Paper*, Nairobi, Government Printer, 1996 cité par OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 32. Une proposition de réforme de la CHE, le 30 mai 1997, par le gouvernement (« Commission for higher education bill ») cristallise d'ailleurs le mécontentement des étudiants qui voient dans cette réforme un nouveau désengagement de l'Etat dans le secteur de l'enseignement supérieur en y favorisant l'essor des institutions privées et la privatisation des établissements publics, qui ne sont accessibles qu'aux étudiants issus des familles les plus aisées. THE ECONOMIC REVIEW, « A New Bill. The Government Continues with Unpopular Universities Reforms », *The Economic Review*, 14-17 juin 1997, p. 26 et THE ECONOMIC REVIEW, « Bad Timing. Proposed Higher Education Bill provokes Student's Wrath », *The Economic Review*, 7-13 juillet 1997, p. 34.

> la fac, qui ont travaillé pendant vingt ans, ils se sentent un peu méprisés. Et dès qu'ils ont les moyens, ils vont venir à la fac pour essayer de faire des études. Donc je crois que pour les kenyans, l'éducation est très importante. Mais pour le gouvernement, c'est l'inverse, il préfère envoyer de l'argent ailleurs que dans l'éducation nationale »[1243].

Cette offre universitaire privée a participé à favoriser une transformation profonde du mode de fonctionnement des établissements publics. En effet, alors qu'on aurait pu penser que la multiplication des universités privées favoriserait uniquement la massification de l'enseignement supérieur, cette nouvelle offre a également généré un bouleversement des activités académiques et administratives des universités gérées et financées par l'Etat. En engageant un système éducatif compétitif redistribuant les positions acquises, l'administration de l'Université de Nairobi a dû progressivement réorienter ses stratégies et s'adapter à l'offre universitaire proposée par ces établissements privés, par exemple en développant des cursus plus en accord avec le marché de l'emploi. Si l'avènement et le développement des structures d'enseignement privatisées à participer à la reconfiguration de l'Université de Nairobi, les réformes doivent également se lire, comme en Ouganda, au regard d'une réorientation progressive de la politique kenyane dans le financement de l'enseignement supérieur.

2.1.2. L'introduction du système de prêt étudiant

C'est la première commission pour l'éducation « Kenya education commission report », connue sous l'appellation « Ominde report » du nom de son coordinateur le professeur Simeon Ominde, mise en place en 1964-1965 par le gouvernement, qui fixe les grandes lignes de la politique éducative du pays jusqu'au milieu des années 1970. Les experts kenyans conseillent alors que le secteur éducatif soit une partie intégrante du projet de développement du Kenya à travers la formation et le développement des connaissances et des

[1243] Entretien, *op. cit.*

compétences adaptées aux besoins socioéconomiques, afin de soutenir la croissance du pays[1244]. Surtout, l'enseignement supérieur est considéré comme l'axe principal du développement du secteur éducatif. Comme dans la plupart des pays africains pendant la période de l'Indépendance, l'Université de Nairobi doit ainsi permettre de former des fonctionnaires et des cadres kenyans nécessaires au fonctionnement et au développement économique du pays après le départ des administrateurs britanniques : « *the commission was set up against the backdrop of colonial education policies that had severely discriminated against the education of the African segment of the population and the consequent need to train an African cadre of experts to staff the various facets of the economy in the new nation* […]*. The Commission gave prime consideration to higher education, and recommended that efforts be made to ensure that there was a trained and sufficient number of highly skilled human resources to take over the management of the country's affaires from the departing Europeans* »[1245]. Pour répondre à cet objectif, l'enseignement universitaire à l'UoN devient gratuit pour l'ensemble des étudiants. Jusqu'aux années 1970, si l'enseignement supérieur est entièrement pris en charge par le gouvernement, les étudiants doivent, en contrepartie, travailler au moins trois ans minimum pour une institution de l'Etat après l'obtention de leurs diplômes.

La transition progressive vers la marchandisation de l'Université de Nairobi s'effectue en 1974 avec la mise en place du programme gouvernemental « Third development plan » qui réoriente la politique éducative sur l'enseignement primaire au regard des nouvelles expertises internationales (partie 1, chapitre 1). A partir du début des années 1970, accentué par le premier choc pétrolier de 1973, le taux de croissance économique du PNB kenyan diminue de 4% par an, abaissant de manière substantielle les ressources de l'Etat pour les secteurs sociaux alors que la demande pour l'enseignement supérieur est de plus en plus

[1244] BRUTON, Henry J. et HILL, Catherine B. (éd.), *The Evaluation of Public Expenditure in Africa*, Washington, Banque mondiale, 1996, p. 115.
[1245] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 30.

forte : « *in subsequent years, the university population increased while economic growth declined* […]*. Together these developments forced the government to rethink its strategy of financing university education. Provision of highly subsidised education was no longer feasible in the face of diminished resources* »[1246]. Outre la baisse des ressources allouées par l'Etat, cette crise économique se manifeste dans l'enseignement supérieur par les débouchés difficiles et le chômage qui se généralise chez les diplômés de l'Université de Nairobi. Ainsi entre 1970 et 1983, les lauréats de l'établissement kenyan passent entre une et trois années à la recherche d'un emploi et de nombreux étudiants acceptent des emplois temporaires sans lien avec leur cursus universitaire[1247].

C'est à cette période, en 1974, que le gouvernement kenyan décide d'instaurer le premier système de prêt étudiant de la région. Alors qu'un système semble progressivement se mettre en place en Ouganda depuis 2014, le Kenya a une longue histoire de prêt étudiant. Entre 1974 et 1995, le système de prêt est régulé par l'USLS (« University Students Loans Schemes »). Si des mouvements étudiants rythment cette année universitaire pour protester contre l'introduction de la logique de prêt, « *arguing that they were being forced to incur debts* »[1248], le gouvernement officialise et opérationnalise rapidement l'USLS. Pour autant, le système ne permet pas au gouvernement de soutenir financièrement l'enseignement supérieur puisqu'aucun suivi des emprunteurs n'est sérieusement mis en place. Wycliffe Otieno affirme même que « *the loan programme performed abysmally. It was characterised by high subsidies, poor administration, lack of regal framework and, consequently, low repayments* »[1249] et que « *the money was literally dished out to students with no serious attempts to cover* »[1250]. Même si l'institutionnalisation et la généralisation du prêt étudiant ne permet pas la solvabilité du système de l'enseignement supérieur, il répond, de façade, aux

[1246] *Ibid.*, p. 32.
[1247] CHARTON, Hélène, « La débâcle éducative … », *art. cit.*, p. 198.
[1248] OTIENO, Wycliffe, « Student Loans in … », *art. cit.*, p. 77.
[1249] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 32.
[1250] OTIENO, Wycliffe, « Student Loans in … », *art. cit.*, p. 77.

recommandations et exigences des bailleurs de fonds et des organisations internationales[1251].

2.1.3. L'officialisation de la politique de partage des coûts et de la réforme du système de prêt étudiant

> « *Operational hitches have hit the Higher Education Loans Board established last July, placing serious doubts on the government's continued funding of university education* »[1252].

Devant l'échec du système de prêt étudiant, le gouvernement s'est rapidement tourné vers la nécessité de favoriser l'essor d'établissements d'enseignement supérieur privés afin de se désengager progressivement du secteur tout en favorisant sa massification. Le nombre d'institutions privées officiellement accréditées par le gouvernement est ainsi passé de trois en 1978 à vingt-cinq en 2010[1253]. Surtout, plusieurs réformes, entre la fin des années 1980-1990, décidées par le gouvernement puis par les administrateurs de l'Université de Nairobi vont structurer les fondations de la privatisation de l'établissement. Cette dynamique s'engage avec la mise en place d'une première commission en 1983 « University grants committee report », connue sous le nom de « Mwendwa report ». Elle est composée de plusieurs experts kenyans et recommande que le système de l'enseignement public doit continuer à être pris en charge par le gouvernement, tout en étant complété par la participation des étudiants et de leurs parents via un système de bourse performant prenant en charge les frais universitaires du logement, des repas et des livres. Le « Kamunge report » de 1985 poursuit les recommandations du document de 1983 et se base sur l'expertise développée par les bailleurs de fonds et les institutions internationales en insistant sur la nécessité pour le gouvernement de développer une politique de partage des coûts performante bien au-delà du système USLS et de prioriser les

[1251] MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 124.
[1252] THE ECONOMIC REVIEW, « Funds Hitch. Loans Board Allocation May Be Slashed », *The Economic Review*, 4-10 décembre 1995, p. 15.

investissements étatiques sur le développement des enseignements primaires et secondaires[1254].

Ces deux rapports initient un tournant radical. A la fin des années 1980, le gouvernement officialise l'introduction de la politique de partage des coûts et le principe de « *cost-sharing with beneficiaries* » en 1988 via la publication du « Sessional paper n°6 »[1255]. Ce document prône la nécessité de développer l'enseignement primaire avec les économies réalisées par le désengagement de l'Etat dans le secteur universitaire en faisant financer le coût des formations aux étudiants et à leurs familles : « [The Sessional paper n°6] *marked the government's abolition of free and highly subsidised education. At the university level, the institutionalisation of structural adjustment entailed an increased emphasis on user charges and budget rationalisation that saw the diversion of more resources to primary education because of the high social rates of return to this level and intensification of deferred cost-recovery measures at the university level* »[1256]. Si cette politique de partage des coûts est effective et se formalise dans les déclarations politiques, la viabilité du système de financement est pourtant contestée avec le prêt étudiant USLS qui ne permet pas un recouvrement des frais engagés par le gouvernement après l'obtention des diplômes des étudiants. D'ailleurs, il est intéressant de noter qu'au milieu des années 1990 les associations étudiantes se mobilisent peu contre la politique de partage des coûts mais plutôt pour une meilleure prise en charge de l'USLS[1257]. Ce principe politique fait déjà partie intégrante du paysage universitaire kenyan. Aussi, les associations étudiantes kenyanes représentatives (KUSO, « Kenya

---

[1253] MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 111.
[1254] BRUTON, Henry J. et HILL, Catherine B. (éd.), *The Evaluation of …*, *op. cit.*, p. 116.
[1255] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 32 et CHARTON, Hélène, « La place des universités … », *op. cit.*, p. 239.
[1256] OTIENO, Wycliffe, « Kenya … », *op. cit.*, p. 32.
[1257] La politique de partage des coûts est d'ailleurs bien acceptée par les leaders actuels étudiants. Comme l'explique Babu Owino, responsable de l'Organisation étudiante de l'Université de Nairobi, « currently, the Module II funds finance all projects of the university of Nairobi. It is the Module II students who fund 90% of the university. Without the Module II, the system would be not sustainable ». Entretien réalisé le 20/01/2012 à Nairobi.

Universities Students Organisation ») interpellent le gouvernement en 1991 contre la hausse des frais d'inscription et le trop faible nombre d'étudiants pris en charge par le système de prêts étudiants : « *KUSO claimed that since the introduction of the previous loan scheme in 1991, where students were paying Sh6,000 per academic year, over 2,000 students had left university because they could not raise the fees* […]. *Kuso's letter was in reaction to a statement from the Higher Education Loans Board that only 20 percent of the more than 40,000 students in public universities would benefit from the loan scheme* »[1258].

Le système de prêt étudiant est profondément réformé en 1995 afin d'améliorer le taux de remboursement des prêts étudiants après la fin des études, via notamment un meilleur suivi des étudiants entrant dans le secteur privé : « *the main problem has been the difficulty to trace students once they have left the universities. Many graduates stay unemployed for a long time, and the government has not developed a system to catch up with them if they are absorbed by the private sector. Only a few graduated working in ministries and parastatals have repaid their loans* »[1259]. Renommé « Higher education loans board », le système est, au départ, réservé aux étudiants inscrits dans les établissements publics, les étudiants des universités privées étant jugés capables de payer leurs frais universitaires. Si le système est actuellement plus souple, les principaux bénéficiaires restent les étudiants inscrits dans les universités publiques[1260]. Avec la mise en place du HELB, les étudiants ont désormais, à leurs charges, le paiement de leur repas pendant que les frais d'inscription augmentent quasiment annuellement[1261] : « *the secretary of the Higher Education Loans Board* […]*, Prof Chacha Nyaigotti Chacha, said that one of the first things to be scrapped*

[1258] THE ECONOMIC REVIEW, « Fees Fears. Anxiety Over Loans Increases », *The Economic Review*, 30 octobre-5 novembre 1995, p. 18.
[1259] THE ECONOMIC REVIEW, « A Tall Order. Can the New Education Board Collect over Sh700 million ? », *The Economic Review*, 18-24 septembre 1995, p. 15.
[1260] OTIENO, Wycliffe, « Student Loans in … », *art. cit.*, p. 80.
[1261] Par exemple, en 1997, les étudiants de master et de doctorat s'étonnent, lors de la rentrée universitaire, de la forte augmentation de leurs frais d'inscription sans en avoir été informés au préalable. THE ECONOMIC REVIEW, « At Crossroads. Postgraduate Students Defer Admission as Fees Doubles », *The Economic Review*, 20-26 octobre 1997, p. 13.

will be the subsidising of food in public universities. Henceforth Chacha said, food in the universities would be sold as cost. Under the new fee-paying structure recently introduced […]*, students are required to pay Sh50,000 annually out of the Sh120,000 annual fee per students* […]*. Under the new system, direct tuition fees has increased from Sh5,000 to Sh8,000 while catering has rocketed to Sh18,000 from Sh10,760. Accommodation fees will now be Sh7,000, up from Sh2,240, while the books allowance jumps to Sh9,000 from Sh3,500* »[1262].

Cette réforme du système de prêt étudiant, qui a généré de nombreuses publications académiques[1263] et entraîné d'abondants débats sur son expérimentation comme sur le flou entourant les critères d'éligibilité du prêt[1264], est analysée par la presse kenyane comme le résultat de l'accord passé entre la Banque mondiale et le gouvernement kenyan dans le cadre du financement d'un projet (« Universities investment project ») de rénovation et d'accroissement de l'offre universitaire[1265]. Cet argument est repris par le gouvernement qui affirme que ce prêt sera suspendu par les bailleurs internationaux si le système n'est pas

[1262] THE ECONOMIC REVIEW, « A Question of Food. University Food Subsidies to Be Scrapped », *The Economic Review*, 2-8 octobre 1995, p. 16.

[1263] Se référer notamment à KISPANG, Richard Belio, « Financing Higher Education in Kenya : The Case of a Student Loans Programme », Working paper soumis au Département d'économie de l'Université de Nairobi, 2002 ; NJERU, Enos H. N. et ODUNDO, Paul, « The role of the Higher Education Loans Board in Pro-poor Management Approaches to Enhancing Access to University Education in Kenya », *Discussion Paper (IPAR)*, 2003, n° 36 ; AGIRO, Ezekia Otieno, « Effectiveness of Communication Programmes in Loan Recovery : A Case Study of the Higher Education Loans Board », mémoire de Master of Arts Degree Programme in Communication Studies, Université de Nairobi, 2007 et WACHIYE, Herman J. et NASONGO, Joseph W., « Equity and Access to University Education Through Higher Loans in Bungoma District Kenya », *Educational Research and Review*, 2009, vol. 4, n° 10, p. 475-489.

[1264] Voir par exemple, THE ECONOMIC REVIEW, « Acid Test. Loans Released, But Questions Persist », *The Economic Review*, 6-12 novembre 1995, p. 12 ; THE ECONOMIC REVIEW, « Now the Harder Part. Loans Board Prepares for Verification Exercise », *The Economic Review*, 13-19 novembre 1995, p. 10 et THE ECONOMIC REVIEW, « Family Crisis. Loans Board Fails to Consider Salient Factors », *The Economic Review*, 20-26 novembre 1995, p. 18.

[1265] On peut par exemple lire : « *the changes* [généralisation des frais d'inscription, prêt étudiants] *were prescribed by the World Bank as a condition for release of a Sh2.7 billion grant for higher education under a restructuring programme through which the drain of education on the budget will be trimmed from 40 to 30 percent. In 1991, the government introduced a cost-sharing scheme under which students paid Sh6,000 in direct fees to the university per year, and received about Sh10,000 from the government as loans towards individual and academic needs* » dans THE ECONOMIC REVIEW, « Now the Harder … », *art. cit.* Ou encore : « *A central, albeit contentious element in the World Bank-imposed changes that the act has introduced is the new fees structure which requires each student in the public universities to pay an annual fee of Sh120,000* » dans THE ECONOMIC REVIEW, « Subject for Debate. Will New Board Carry Out Its Duties Diligently ? », *The Economic Review*, 7-13 août 1995, p. 16.

réformé, notamment dans le suivi des emprunteurs : « *the government will receive a loan of Sh2.7 billion from the World Bank under the Universities Investment Project, following the inception of the board. The bank had threatened to suspend its assistance if the management of the loans scheme was not improved, said the permanent secretary in the ministry of education, Mr Simeon Lesirma* »[1266]. L'objectif de cette rhétorique pour le gouvernement est de se dédouaner devant l'opinion publique et leurs électeurs des impacts négatifs de cette réforme de la bourse et du durcissement de la politique de partage des coûts.

2.1.4. Les initiatives des administrateurs de l'Université de Nairobi

> « The University of Nairobi Enterprises and Services is now the private enterprising arm of the university ».
>
> Carole Oyugi, Assistante de maître de conférences au Département de langue[1267].

Face aux restrictions budgétaires du gouvernement dans le financement de l'enseignement supérieur ne permettant pas de poursuivre la demande et la massification des effectifs universitaires, les administrateurs, essentiellement issus des filières scientifiques (partie 1, chapitre 3), de l'Université de Nairobi alors dirigée par Francis John Gichaga, Vice-Chancelier de l'Université de Nairobi (1991-2002), vont développer plusieurs stratégies internes permettant à l'établissement de générer ses propres revenues. Par exemple, en 1993 et 1994, le gouvernement abaisse le budget du secteur de l'éducation de 37% du budget général du gouvernement à environ 30%, sachant que la principale diminution concerne le financement du secteur de l'enseignement supérieur[1268]. Comme le confirme les données récoltées à l'Université de Nairobi sur les ressources attribuées par le gouvernement entre 1986 et 2002, on observe, comme tendance

[1266] THE ECONOMIC REVIEW, « A Tall Order … », *art. cit.*
[1267] Entretien réalisé le 08/11/2011, Nairobi.

générale, une stagnation des fonds alloués à l'établissement, respectivement de 21 093 013 et 21 911 787 US$ alors que les effectifs étudiants se multiplient. Surtout, les chiffres témoignent de la période de crise et de restriction budgétaire entre les années 1991 et 1994 où l'université dispose même seulement d'un budget de 9 891 815 US$ en 1993.

[1268] KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored … », *art. cit.*, p. 55.

Tableau 22 : Budget alloué par le gouvernement (en US$) à l'Université de Nairobi (1986 et 2002)[1269]

	Budget alloué par le gouvernement
1986	21 093 013
1987	25 641 717
1988	26 335 000
1989	25 748 182
1990	28 596 759
1991	22 030 885
1992	21 021 423
1993	9 891 815
1994	16 904 065
1995	20 420 217
1996	17 525 811
1997	22 297 714
1998	22 529 343
1999	19 793 303
2000	20 748 796
2001	20 787 437
2002	21 911 787

[1269] BUDGETARY CONTROL SECTION, Université de Nairobi, 2012 et THE GOVERNMENT OF KENYA, *Estimates of Recurrent Expenditure*, Nairobi, Université de Nairobi, rapports consultés de 1986 à 1999.

Avec ce nouvel environnement politique et budgétaire, les responsables des universités publiques ont été encouragés par le gouvernement à développer de nouvelles stratégies pour financer leurs établissements. Aussi, la plupart des acteurs du secteur de l'enseignement ont axé leur discours sur la nécessité d'enclencher une réflexion afin de réformer le fonctionnement budgétaire des universités. Ce virage est d'abord emprunté à l'Université de Nairobi avant de se répandre progressivement aux autres établissements publics du pays. Cette nécessité de réforme est affichée pendant le discours de Francis John Gichaga lors de la cérémonie de remise des diplômes en 1994 comme dans celui du Ministre de l'éducation, de la science et de la technologie, George Saitoti, qui déclare la même année : « *this is a turning point in the development of our public universities, where they are being called upon to adopt business like financial management styles. It is also a point in time when universities have to plan well ahead about resources expected to be forthcoming from sources other than the Exchequer… The time has come to seriously take account of the universities' potential to generate income internally. It is an open secret that some of our universities are capable of generating substantial amounts of money from the resources at their disposal... Income from such sources should be exploited and treated as definite sources of university revenue* »[1270].

Francis John Gichaga met en place en 1994 une commission « The income generating committee » pour réfléchir aux réformes budgétaires à entreprendre afin de proposer et recommander des stratégies aux administrateurs de l'établissement pour que l'université commence à générer ses fonds propres : « *the committee introduced the concept of the entrepreneurial university, adding a business model to the conventional mission of the university. To achieve this end, the committee stressed the need to identify university resources and their commercial exploitation* […]*. The committee further noted increasing evidence to show that any university, given its reservoir of expertise in the development and*

[1270] KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored … », *art. cit.*, p. 55.

transmission of knowledge could become adaptive and entrepreneurial simply through an innovative use of the existing conventional structures, but with appropriate change in delivery systems, personnel, and organizational structures »[1271]. L'argument central du rapport de la commission est de développer des unités académiques, avec à leur tête des managers, concentrées autour d'une administration centralisant les fonds générés. Afin de mettre en place ces stratégies commerciales, indépendamment des contingences de la recherche et de l'enseignement, la commission propose de créer une structure indépendante pour coordonner l'ensemble de ces activités financières et de management[1272].

C'est ainsi qu'au mois de mai 1996 est créée l'« University of Nairobi enterprises and services limited »[1273] à la suite d'une décision du conseil de l'Université de Nairobi le 24 novembre 1994. Reprenant les grandes lignes des recommandations de la commission de 1994, l'UNES a pour mission d'identifier les ressources disponibles à l'université et de les commercialiser (« income-generating activities ») afin d'accroître substantiellement les ressources économiques de l'établissement[1274]. Les réussites financières de l'institution sont telles qu'elles provoquent l'émulation de la part des autres établissements publics du pays : « *this example* [UNES] *has been copied by other public universities, such as Kenyatta University and Moi University* »[1275]. Le montant total des activités de l'UNES est en effet passé de 9 252 194 US$ en 2000 à plus de 70 millions US$ en 2011.

[1271] UNIVERSITY OF NAIROBI, « Report of the Committee on the Income-Generating Activities in the University », Nairobi, University of Nairobi, 1994 cité par KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored … », *art. cit.*, p. 56.
[1272] *Ibid.*, p. 57.
[1273] L'organisme de l'UNES est dirigé par le président du conseil, du vice-chancelier, des adjoints du vice-chancelier pour les questions administratives, financières et académiques, par les secrétaires permanents des ministères des finances et de l'éducation et par des représentants du secteur privé comme la Banque du Kenya.
[1274] *Ibid.*
[1275] MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 127.

Tableau 23 : Montant total (US$) généré par les activités de l'UNES (2000-2011)[1276]

	Montant des fonds générés par les étudiants « parallèles »	Montant des fonds générés par les autres activités de l'UNES	Total des activités de l'UNES
2000	5 027 381	4 224 813	9 252 194
2001	7 619 429	9 544 134	17 163 563
2002	11 856 293	6 275 537	18 131 830
2003	16 938 558	9 897 859	26 836 417
2004	19 990 060	6 654 650	26 644 710
2005	26 295 406	8 908 707	35 204 113
2006	31 873 197	10 155 798	42 028 995
2007	36 360 501	12 911 949	49 272 450
2008	36 572 457	15 638 625	52 211 082
2009	44 960 785	13 103 530	58 064 315
2010	49 690 906	18 826 532	68 517 438
2011	56 140 151	16 368 117	72 508 268

A travers l'institutionnalisation de l'UNES, l'Université de Nairobi diversifie ses missions et les commercialise[1277]. Que ce soit en développant la consultance, l'ouverture de certaines activités et infrastructures marchandes de l'établissement (exemple avec le Département de radiologie de la Faculté de médecine ou encore, plus controversé, le Centre mortuaire du Département d'anatomie), la commercialisation de produits universitaires (Collège d'agriculture), ou encore le développement des séminaires et workshops au sein de l'établissement louant plusieurs de ces locaux le week-end, les revenus

[1276] BUDGETARY CONTROL SECTION, Université de Nairobi, 2012 et UNIVERSITY OF NAIROBI, *Annual Report and …*, *op. cit.*
[1277] KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored … », *art. cit.*, p. 62-63.

générés par l'UNES permettent actuellement de payer plus de 40% des salaires des enseignants[1278].

Surtout, la principale réforme a été la mise en place du programme d'inscription Module II en 1998. Ce système permet d'introduire, parallèlement aux étudiants financés par le gouvernement et le HELB, des étudiants payant eux-mêmes l'ensemble de leurs frais d'inscription. Comme le montre les données récoltées, plus de 77% du budget de l'UNES sont générés par ces étudiants dits « parallèles » ou Module II[1279]. Cette politique d'inscription a ainsi permis, sur l'exemple de l'Université de Makerere[1280], d'augmenter de manière substantielle les effectifs à l'Université de Nairobi, malgré les controverses politiques[1281]. A l'Université de Nairobi, la massification de l'enseignement supérieur[1282] s'est donc

---

[1278] MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 127. Les revenus générés par l'UNES permettent également de payer annuellement une partie de la dette de l'Université de Nairobi qui s'élevait, en 2005, à plus de 23 millions US$. OUMA, Wangenge Gerald, « Higher Education Marketisation and its Discontents : the Case of Quality in Kenya », *Higher Education*, 2008, vol. 56, n° 4, p. 459. Voir également LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques*, *op. cit.*, p. 295.

[1279] Outre le fait que ce système réponde à la nécessité d'accroître le budget de l'université en développant des stratégies et des revenus internes, le système a également été mis en place pour massifier l'enseignement supérieur et permettre à plus d'étudiants d'accéder à l'université. Ces derniers, éligibles en fonction de leurs résultats au secondaire, n'avaient pas la possibilité d'y aller, faute de bourses allouées par le gouvernement. Par exemple, en 1997, 22 000 étudiants se sont vus refuser l'accès à l'université alors qu'ils avaient le minimum requis. Ce système parallèle, instauré par les administrateurs de l'Université de Nairobi, a donc permis de répondre à cette demande de titres universitaires de la part des familles et des étudiants que ne semblait pas pouvoir offrir le gouvernement. MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales des … », *op. cit.*, p. 205. Cette massification est également le résultat des pressions des bailleurs et des organisations internationales comme l'explique KIPTOO, Kosgei Zachariah, « The Role of Foreign … », *op. cit.*, p. 225.

[1280] OUMA, Wangenge Gerald, « Higher Education Marketisation … », *art. cit.*, p. 460.

[1281] Par exemple, le Premier ministre Raila Odinga dénonce en 2008 ce système qui privilégie l'accès à l'enseignement supérieur aux étudiants issus des familles les plus aisées : « *university education seems to benefit only the rich. For instance, the number of students who join the University of Nairobi because they can pay are more than those who get admitted because of their good grades* ». Article de *The Nation* du 24 août 2008 cité par CHARTON, Hélène, « La place des … », *op. cit.*, p. 243.

[1282] Cette massification de l'enseignement supérieur au Kenya a plus largement débuté dans les années 1980, quand le gouvernement a mis en place un système de double admission à plusieurs reprises (après la fermeture de l'université suite au coup d'Etat en 1982 et aux différentes grèves des enseignants et des étudiants, pour répondre à la pression à la sortie du secondaire après la réforme du 8/4/4 de 1985). Cette massification s'explique également par la pression des recommandations imposées par la Banque mondiale sur le gouvernement, encourageant le développement des établissements privés et la mise en place des programmes « parallèles » à l'Université de Nairobi. MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 118 et 125 ; SIFUNA, Daniel N., « The Governance of … », *art. cit.*, p. 186 et BRUTON, Henry J. et HILL, Catherine B. (éd.), *The Evaluation of …*, *op. cit.*, p. 116. Et entretiens avec Benjamin Muindi, Journaliste au quotidien kenyan *Daily Nation*, spécialisé sur les questions d'éducation et d'enseignement supérieur, réalisé le 11/11/2012 à Nairobi et avec Chris Musambayi, *op. cit.* De nombreux débats portent désormais sur cette réforme du 8/4/4. Voir notamment, ODUOR, Augustine, « 8-4-4 Set to Go in Major Changes », *The Standard*, 24 décembre 2011, p. 1 et 8 ; SIRINGI, Samuel, « Headteachers Want 8-4-4

principalement effectuée par l'introduction de ces étudiants. Réforme instaurée en 1998, les effectifs étudiants sont en effet passés de 11 960 étudiants en 1997 à 63 889 en 2012. Surtout, ces étudiants représentent actuellement plus de 70% des effectifs en 2011 et 2012.

System Retained », *Daily Nation*, 6 mars 2012, p. 60 ; OWINO, Amos, « Don't Scrap 8-4-4 ; It Just Needs an Overhaul », *Daily Nation*, 14 mars 2012, p. 13 ; MUINDI, Benjamin, « Teachers Oppose Planned 2-6-6-3 System », *Daily Nation*, 29 mars 2012, p. 6 et MUINDI, Benjamin, « Team to Lead Shake-Up in 8-4-4 System », *Daily Nation*, 30 mars 2012, p. 17.

Tableau 24 : Evolution des effectifs étudiants à l'Université de Nairobi (1990-2012)[1283]

	Etudiants dits « réguliers »	Etudiants dits « parallèles »	Total	Pourcentage des étudiants dits « parallèles »
1990	11 026		11 026	0
1991	12 948		12 948	0
1992	12 829		12 829	0
1993	13 639		13 639	0
1994	12 563		12 563	0
1995	13 018		13 018	0
1996	12 879		12 879	0
1997	11 960		11 960	0
1998	11 708	-	-	-
1999	11 349	-	-	-
2000	11 103	7 356	18 459	40
2001	11 454	11 937	23 391	51
2002	11 847	16 749	28 596	59
2003	12 818	17 857	30 675	58
2004	13 775	19 882	33 657	59
2005	12 491	24 415	36 906	66
2006	13 456	25 462	38 918	65
2007	13 247	25 111	38 358	65
2008	14 421	26 385	40 806	65
2009	14 908	28 780	43 688	66
2010	16 611	35 989	52 600	68
2011	16 769	45 980	62 749	73
2012	17 160	46 729	63 889	73

[1283] BUDGETARY CONTROL SECTION et COST-SHARING ADMISSION SECTION OF ACADEMIC DIVISION, Université de Nairobi, 2012. Les données n'ont pas pu être récoltées en 1998 et 1999.

Le Kenya s'est engagé depuis la fin des années 1980 et, principalement depuis le milieu des années 1990, sur une privatisation de sa structure universitaire. Si cette trajectoire a largement été analysée par la littérature scientifique aussi bien que commentée et documentée par la presse nationale, reflétant l'intérêt que suscite l'université, cette privatisation a essentiellement été comprise et lue comme le résultat de l'imposition et de la pression exercée par les prescriptions des organisations et des bailleurs internationaux. Par exemple, Hélène Charton analyse en ces termes l'évolution de la politique éducative du pays : « *la réforme scolaire du Kenya, élaborée depuis 1981 et entrée en application en 1985, s'inscrit donc dans un contexte économique de récession. Sous la pression de ses bailleurs de fonds, le Kenya s'engage au début des années 1980 dans un programme de réformes économiques. Les contraintes d'allègement budgétaire génèrent des coupes dans des domaines qui ne sont pas jugés strictement nécessaires à la survie de l'Etat, et notamment l'éducation. L'enseignement est un investissement productif lourd pour l'Etat qui doit en retour servir le développement. Or, dans un contexte de rigueur économique, l'effort du gouvernement se concentre sur les besoins les plus urgents, en l'occurrence l'enseignement primaire moins coûteux* […]*. Les nouvelles orientations du système éducatif, diamétralement opposées à celles qui avaient été définies en 1963, répondent à un souci d'efficacité et obéissent à une logique libérale. Le désengagement de l'Etat au profit de l'initiative privée est alors officialisé. Le principe de la participation des bénéficiaires au financement des services sociaux appliqué à l'éducation secondaire et supérieure en est une illustration* »[1284]. Ou, comme l'expliquait Njuguna Ng'ethe, Chercheur associé et Professeur à l'Institut des études de développement de l'UoN :

> « There are two roles they [*donors*] have played. One is to fund the education reforms and they have been involved in funding some aspects of the free primary education in this country […]. There are two main higher education reforms in the last two decades in this country. One had been the rapid expansion of the higher education sector in this country. The donors have not

[1284] CHARTON, Hélène, « La débâcle éducative … », *art. cit.*, p. 199-200.

> played major role in this expansion. The other one is the introduction of Module II in the last fifteen years in this country […]. Module II is a result of demand for higher education in Kenya […]. The demand could not be met by government, so Module II was introduced in Kenya. However Module II was very much in keeping in the donor philosophy and for example the World Bank. This method is argued when they talk about higher education financing, and they argue that university has to implement tuition fees and that these tuitions fees have to be increased to increase university budget. And it was a part of the structural adjustment programmes. So, in that sense, Module II was linked with donors »[1285].

Cet argument fait actuellement consensus[1286]. Pourtant cette lecture omet les apports de l'approche des politiques publiques sur la complexité des processus de négociation et de réforme de l'enseignement supérieur qui engagent une multitude d'acteurs et de rapports de force, notamment des acteurs universitaires eux-mêmes. Aussi, cette privatisation de l'Université de Nairobi est le résultat avant tout des initiatives internes des administrateurs pendant la gouvernance de F. J. Gichaga, symbolisées par une forte structuration autour de l'administration centrale, alors qu'elle est le résultat d'initiatives plus locales (faculté) à l'Université de Makerere. L'objectif de cette deuxième partie de chapitre est surtout de proposer une lecture de ces différentes phases de réformes au regard du contexte dans lequel se sont effectuées ces transformations. Comment comprendre que l'Université de Nairobi se soit progressivement autonomisée financièrement (UNES) et symboliquement de l'Etat kenyan ? Est-ce que les deux phases de politiques de prêts étudiants sont seulement des conséquences de la crise économique et de la massification de l'enseignement supérieur afin de financer le secteur de l'enseignement supérieur ? Dans quelles mesures ces dynamiques peuvent-elles se lire au regard des recommandations des bailleurs de fonds ? Quel rôle a joué la formation de l'Etat kenyan dans ses configurations de politiques publiques ?

[1285] Entretien réalisé le 16/01/2012 à Nairobi.
[1286] Voir par exemple OTIENO, Wycliffe, « Student Loans … », *art. cit.*, p. 78.

2.2. Une lecture originale de la privatisation de l'Université de Nairobi

L'ensemble des réformes de l'enseignement supérieur ayant restructuré l'espace universitaire kenyan et expliquant les configurations actuelles, s'est progressivement effectué sous le mandat de D. a. Moi. Il convient, dans un premier temps, de revenir sur le rôle des bailleurs de fonds et des organisations internationales dans la construction de l'Etat kenyan sous D. a. Moi afin d'y souligner les relations complexes, conflictuelles et le décalage entre les discours, promesses et réformes entreprises par le gouvernement et de démontrer que cette lecture par les plans d'ajustement structurel ne suffit pas pour appréhender les transformations ayant agencé le paysage universitaire kenyan. Plutôt, un détour par le rôle des mouvements enseignants et étudiants comme par l'ensemble des stratégies politiques déployées par le gouvernement de J. Kenyatta (1964-1978) intensifiées par D. a. Moi (1978-2002) et reprises par M. Kibaki (2002-2013), symbole de la nature et de la construction sociologique et historique de l'Etat kenyan, apporte un regard intéressant pour comprendre la privatisation de l'Université de Nairobi.

2.2.1. Les relations ambiguës et conflictuelles entre le régime de Daniel arap Moi et ses partenaires financiers internationaux

> « *It was only in the mid-1990s, under intense Western pressure and globalization, that privatization began and the state began to be rolled back* […]. *Kenya was not forced into reform entirely against its will. Just as in the political sphere, foreign interests allied themselves with domestic actors in challenging the status quo* »[1287].

Face à la question de la relation entre les bailleurs de fonds et l'Etat kenyan, il est d'abord important de souligner que, d'un point de vue strictement

[1287] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History Since Independence*, New York, I.B. Tauris, 2013, p. 807.

macroéconomique, le Kenya n'a pas aussi été dépendant de l'aide internationale que l'Ouganda, le Burundi ou encore que la Tanzanie[1288], pays africain qui capte le plus d'aide internationale depuis plusieurs dizaines d'années[1289]. Entre 1970 et la fin des années 1990, l'aide internationale représente ainsi environ 9% du PIB kenyan, soit environ 20% du budget annuel du gouvernement[1290]. Aussi, les grandes réformes des politiques publiques kenyanes, agencées entre les années 1980 et 1990, période où se sont matérialisées les transformations du secteur de l'enseignement supérieur, ne se sont pas exclusivement réalisées via l'octroi de l'aide des bailleurs et des accords avec les organisations financières internationales, notamment du Fonds monétaire internationale et de la Banque mondiale[1291]. Pour autant, le Kenya est réputé dans la littérature scientifique pour avoir signer le premier plan d'ajustement structurel sur le continent[1292]. Associées à l'une des caractéristiques du Kenya qui, jusqu'à la fin de la guerre froide a un statut privilégié accordé par les Etats-Unis pour prévenir le développement du communisme dans la région[1293], ces singularités expliquent, en partie, pourquoi l'ensemble des réformes sociales et économiques sont généralement lues sous l'angle unique des PAS.

La transition politique entre Jomo Kenyatta et Daniel arap Moi a en effet débouché sur plus d'une décennie de difficultés économiques. Alors que le

---

[1288] THE ECONOMIC REVIEW, « Aid Hindered Reform. Kenya Flayed Over Poor Resource Use », *The Economic Review*, 21-27 mars 1994, p. 15. La période la plus prolifique entre le Kenya et les bailleurs internationaux se situe entre 1989 et 1991 puisque le pays constitue le quatrième pourvoyeur de l'aide du continent africain. A cette époque, le gouvernement reçoit plus d'1 milliard US$ par an. Jusqu'aux années 1980, les principaux bailleurs de fonds du Kenya sont le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et le Japon. A partir des années 1980, les accords bilatéraux laissent leur place aux accords multilatéraux, avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international notamment, entraînant un passage de projet d'aide à de véritables programmes d'aide. HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 424 et 471 et NJERU, James, « The Impact of Foreign Aid on Public Expenditure : the Case of Kenya », Working paper, AERC Research Paper 135, African Economic Research Consortium, Nairobi, 2003, p. 10-11.

[1289] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid …*, *op. cit.*, p. 52-53.

[1290] NJERU, James, « The Impact of … », *op. cit.*, p. 1.

[1291] BROWN, Stephen, « From Demiurge to Midwife : Changing Donor Roles in Kenya's Democratisation Process » in MURUNGA, Godwin R. et NASONG'O, Shadrack W. (éd.), *Kenya. The Struggle for Democracy*, Dakar, CODESRIA, 2007 p. 301-329.

[1292] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 358.

[1293] Le Kenya est considéré comme un défenseur du capitalisme au même titre que l'Ouganda. MURUNGA, Godwin R., « Governance and the Politics of Structural Adjustment in Kenya » in MURUNGA, Godwin R. et NASONG'O, Shadrack W. (éd.), *Kenya. The Struggle …*, *op. cit.*, p. 266.

premier président, après l'Indépendance, bénéficie d'un environnement économique favorable, son successeur affronte une conjoncture nettement plus délicate. Face à deux crises économiques mondiales de 1973 et 1979, le gouvernement de D. a. Moi se tourne rapidement vers les institutions financières internationales constituant une véritable rupture avec les politiques des années 1960-1970 qui avaient plutôt privilégié le développement du secteur public et un régime d'économie mixte[1294]. Avec la crise économique[1295], la croissance moyenne du PIB kenyan passe de 5,6% entre 1975-1980 à 4,3% entre 1986-1990 et à 0,9% entre 1990 et 1993[1296]. Aussi, à la fin des années 1970, l'inflation avoisine les 12,5% et le taux de chômage, au début des années 1980, atteint les 20%[1297]. Le Kenya signe son premier accord de prêt avec le FMI en 1975, puis le deuxième en 1978[1298]. Pour faire face à la crise que connaissent les cours du café en 1979, dont dépend fortement l'économie et l'exportation kenyane, provoquant d'importantes baisses de revenus, et devant l'impossibilité de signer un nouvel accord de prêt avec le FMI un an seulement après celui de 1978 pourtant épuisé[1299], le gouvernement de D. a. Moi se rapproche de la Banque mondiale. Encadré par un cercle restreint de technocrates kenyans[1300], il signe en mars 1980 un prêt d'ajustement structurel de 55 millions US$[1301]. Comme l'explique Godwin R. Murunga, c'est le début de la stratégie de l'Etat kenyan de privilégier, à alternance régulière, une institution financière internationale sur l'autre[1302]. Un

[1294] IKIARA, Gerrishon K., « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) » in GRIGNON, François et PRUNIER, Gérard (dir.), *Le Kenya contemporain*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 1998, p. 255-256.
[1295] Sur les conséquences sociales de cette crise économique à Nairobi voir BOCQUIER, Philippe, « Les impacts sociaux de la crise économique à Nairobi », *Politique africaine*, 2003, n° 90, p. 78-93.
[1296] IKIARA, Gerrishon K., « L'économie kenyane … », *op. cit.*, p. 261.
[1297] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope and Despair, 1963-2011*, New Haven/London, Yale University Press, 2011, p. 142 et HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 356-363.
[1298] MURUNGA, Godwin R., « Governance and the … », *op. cit.*, p. 273.
[1299] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 358.
[1300] C'est notamment le cas de Philip Ndegwa, Gouverneur de la Banque centrale kenyane, d'Harry Mule, Secrétaire permanent du Trésor public et de Simeon Nyachae, responsable de la fonction publique, qui, entre 1980 et 1986, sont les proches de Daniel a. Moi et négocient les réformes à implémenter avec les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales. MURUNGA, Godwin R., « Governance and the … », *op. cit.*, p. 274-276.
[1301] *Ibid.*, p. 273.
[1302] Par exemple, après les faibles résultats obtenus avec les PAS et au lendemain des premières critiques émises par la Banque mondiale, le gouvernement kenyan se tourne vers le FMI en 1982 pour obtenir un nouveau prêt. *Ibid.*

nouvel accord de prêt de 310 millions US$ avec le FMI est ainsi signé en 1981[1303]. Même si ces différentes négociations avec le FMI et la Banque mondiale entraînent une dévaluation du shilling kenyan en 1981 et 1982, les conditions imposées en terme de réformes de politiques publiques et de fonctionnement de l'Etat restent faibles à cette période[1304].

A ce stade de l'argumentaire, il est important de souligner comme remarque intermédiaire que le premier prêt étudiant mis en place en 1974, « University students loans schemes », ne résulte pas des négociations avec les institutions financières internationales qui interviendront seulement un an après avec la signature en 1975 du prêt du FMI. D'ailleurs, à cette période, la conception dominante sur l'éducation (partie 1, chapitre 1), considère plutôt l'enseignement supérieur comme un secteur clé du système éducatif[1305]. Aussi, comment expliquer que le premier prêt étudiant soit mis en place en 1974 alors que le premier accord international avec le FMI arrive en 1975 et le premier PAS avec la Banque mondiale seulement en 1980 ? Le principe du prêt étudiant est instauré, au départ, non pas comme un moyen de financer à terme l'enseignement supérieur mais comme un outil supplémentaire au système de patronage politique, symbole de la structure et du fonctionnement de l'Etat kenyan depuis l'Indépendance. Les bourses constituent une nouvelle rente politique utilisée par le gouvernement de D. a. Moi pour consolider son régime et la stabilité de l'Etat. Ces aspects seront développés en détail tout au long de la dernière partie de ce chapitre.

[1303] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope …*, *op. cit.*, p. 143.
[1304] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 358-359.
[1305] D'ailleurs, comme l'expliquent Christopher Colclough et Andrew Webb, l'aide des bailleurs de fonds au Kenya dans le secteur de l'éducation se développe surtout à partir de 2002 avec l'arrivée au pouvoir de la coalition « National rainbow coalition » portée par M. Kibaki. En effet, de nombreuses agences bilatérales investissant dans ce secteur étaient très critique vis-à-vis du régime de D. a. Moi, de ses pratiques autoritaires et corruptives. Les réformes du secteur peuvent donc difficilement se comprendre uniquement comme l'imposition de pressions extérieures. COLCLOUGH, Christopher et WEBB, Andrew, « The Impact of Aid on Education Policy in Kenya », Working paper, RECOUP n° 36, 2010 et COLCLOUGH, Christopher et WEBB, Andrew, « A Triumph of Hope Over Reason ? Aid Accords and Education Policy in Kenya », *Comparative Education*, 2012, vol. 48, n° 2, p. 263-280.

Malgré des résultats macroéconomiques encourageants dans certains secteurs[1306], notamment à partir du début des années 1980 suite à plusieurs réformes menées par le gouvernement pour réduire son budget (libéralisation des importations et baisse des déficits budgétaires)[1307], conséquences de nouveaux accords internationaux (« Enhanced Structural Adjusment Facility », ESAF, signé avec le FMI en 1987[1308]), de nombreuses tensions émergent au sein de l'appareil étatique sur le bien-fondé des réformes et des négociations avec les représentants des institutions financières internationales : « *alors qu'un petit nombre de hauts fonctionnaires et de technocrates était* […] *du même avis que les représentants du Fonds monétaire internationale et de la Banque mondiale, les leaders politiques s'y opposaient, officiellement ou officieusement, pour des raisons pouvant aller de la peur des répercussions politiques et sociales de ces réformes à la volonté de protéger des bases bien établies de patronage politique* »[1309]. D'ailleurs, le débat public et politique sur la dépendance du Kenya vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers se transforme rapidement à la fin des années 1980-début des années 1990 pour dénoncer une tyrannie des institutions financières internationales[1310].

Jusqu'aux années 1990, le gouvernement de D. a. Moi est considéré par les bailleurs de fonds comme tenant un double discours, réformateur devant leurs représentants et conservateur sur le plan national[1311]. Aussi, les chercheurs ayant travaillé sur les relations entre le gouvernement kenyan et les bailleurs de fonds ont démontré dans leurs travaux les multiples tensions existant à cette période et qui perdureront jusqu'à la fin des années 1990, ponctuées par plusieurs coupes

---

[1306] CAMPBELL, John R., « International Development and Bilateral Aid to Kenya in the 1990s », *Journal of Anthropological Research*, 2008, vol. 64, n° 2, p. 249-267. Sur un historique des réformes entre les années 1970 et le début des années 1990, voir THE ECONOMIC REVIEW, « Inevitable Fall. Economic Liberalisation Starts to Bear Some Good Fruit », *The Economic Review*, 14-20 février 1994, p. 12.
[1307] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 383-385.
[1308] *Ibid.*, p. 422.
[1309] IKIARA, Gerrishon K., « L'économie kenyane face … », *op. cit.*, p. 266.
[1310] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 11.
[1311] *Ibid.*, p. 468.

de l'aide budgétaire[1312]. Au Kenya, les représentants des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds ne sont tout simplement pas en position favorable pour imposer leur agenda de politiques publiques et de réformes. Les transformations engagées par le gouvernement à cette période sont, plus qu'ailleurs, le résultat de négociations, d'ajustements fragiles et complexes entre les engagements pris envers les bailleurs et les intérêts nationaux pour maintenir le régime et la légitimité de l'Etat : « *it is clear that Kenya did not meet most of the conditions on structural adjustment lending in the 1980s* »[1313]. Aussi, en novembre 1991, le groupe des bailleurs de fonds du Kenya décide de suspendre son aide en raison de l'absence de réformes économiques et politiques du régime de D. a. Moi et après la révélation de plusieurs cas massifs de corruption au sein de l'appareil gouvernemental[1314]. Cette crise de novembre est déclenchée quand le Danemark, en octobre 1991, décide de suspendre son aide, après la publication d'un rapport d'audit faisant état d'un vaste détournement de fonds de projets de développement sur près de vingt ans[1315]. Devant la révélation du scandale, la réticence du gouvernement à entreprendre des réformes d'envergure, la corruption généralisée de l'appareil de l'Etat, l'absence de réforme et de libéralisation politique (multipartisme), notamment après le meurtre de Robert Ouko en 1990[1316], le club de Paris, rassemblant le groupe des bailleurs de fonds du Kenya mené par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, se réunit du 25 octobre au 6 novembre 1991. Il décide, à la surprise des administrateurs kenyans, de ne pas renouveler leur aide (enveloppe d'environ 350 millions US$) puis de la suspendre[1317].

[1312] NJERU, James, « The Impact of … », *op. cit.*, p. 1 et 11.
[1313] MURUNGA, Godwin R., « Governance and the … », *op. cit.*, p. 276.
[1314] IKIARA, Gerrishon K., « L'économie kenyane face … », *op. cit.*, p. 266.
[1315] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 485.
[1316] Robert Ouko est assassiné le 12 février 1990 alors qu'il avait obtenu différents portefeuilles ministériels entre 1979 et 1990.
[1317] THOMAS, Chris, « Le Kenya d'une élection à l'autre. Criminalisation de l'Etat et succession politique (1995-1997) », *Les Cahiers du CERI*, 1997, n° 35, p. 6 ; BROWN, Stephen, « Authoritarian Leaders and Multiparty Elections in Africa : How Foreign Donors Help to Keep Kenya's Daniel Arap Moi in Power », *Third World Quarterly*, 2001, vol. 22, n° 5, p. 726 et HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 486.

Alors que le régime de D. a. Moi est sous forte pression pour libéraliser politiquement et économiquement le Kenya, cette suspension dure deux ans et déclenche une vague de réformes, notamment la réintroduction du multipartisme[1318] et la privatisation de nombreuses entreprises paraétatiques, portée par le gouvernement qui souhaite rétablir de bonnes relations avec les représentants des bailleurs de fonds et de la communauté internationale[1319]. Un accord est signé en 1993 de 850 millions US$ entre le gouvernement et les bailleurs de fonds[1320] mettant en place un nouveau programme de réformes, notamment la poursuite de la libéralisation de l'économie et de la restructuration des entreprises paraétatiques, et instaurant un blocage des salaires de la fonction publique[1321]. Au milieu des années 1990, le gouvernement a, par exemple, réduit le nombre de fonctionnaires de 50 000 après la décision de ne pas embaucher après les départs à la retraite et de multiplier les départs en pré-retraite[1322]. De plus, l'accord avec la Banque mondiale et le FMI signé en 1993 permet un redémarrage de l'aide bilatérale et entraîne surtout un renouvellement important des hauts fonctionnaires, avec l'arrivée d'une jeune génération de technocrates kenyans, notamment aux postes stratégiques du Trésor public et de la Banque centrale. Ces nominations sont un signe positif du gouvernement envers les bailleurs de fonds pour s'engager définitivement vers les réformes souhaitées par la communauté internationale[1323]. D'ailleurs, de nouveaux accords sont signés en mars-avril 1996 et enclenchent une nouvelle vague de réformes qui tend à réduire les dépenses de l'Etat kenyan[1324].

[1318] Cette réforme entraîne l'organisation des élections multipartites de 1992. Voir à ce propos, ROESSLER, Philip G., « Donor-Induced Democratization and the Privatization of State Violence in Kenya and Rwanda », *Comparative Politics*, 2005, vol. 37, n° 2, p. 207-227 et BROWN, Stephen, « Authoritarian Leaders and … », *art. cit.*

[1319] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 484-486.

[1320] *Ibid.*, p. 560-561.

[1321] THE ECONOMIC REVIEW, « Panic ! Government Forced to Act Ahead of Donors Meeting », *The Economic Review*, 31 octobre-4 novembre 1994, p. 4.

[1322] IKIARA, Gerrishon K., « L'économie kenyane face … », *op. cit.*, p. 267.

[1323] THOMAS, Chris, « Le Kenya d'une … », *art. cit.*, p. 6-8.

[1324] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 566-571.

Alors que de nombreuses réformes sont effectuées entre 1994 et 1997 suite à la signature de ces accords, pour autant, le rapport de force ne s'équilibre pas définitivement en faveur des bailleurs. Comme l'explique Charles Hornsby, « *both bilateral donors and the IFIs used money as a carrot and its suspension as a stick with which to beat the government to implement reforms it would otherwise have delayed or abandoned. However, donors were unable to translate this power into direct control of government policy. They often overestimated the state's capacity and underestimated the difficulty of structural reform in a situation of low service competence and institutional corruption. There was a huge dependence on a few highly visible individuals. The government fought certain reforms, popular opinion opposed others, and the donors themselves were far from united* »[1325]. Par exemple, une crise en septembre 1995 a lieu lorsque le gouvernement kenyan repousse des réformes de privatisation encouragées par les bailleurs qui suspendent alors un échelon des différents prêts négociés en 1993 et 1994. De la même manière, en juillet 1997, le FMI interrompt son programme ESAF de 200 millions US$, suivi par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement suite à une nouvelle marche arrière du gouvernement, comme en 1991 et 1995, sur plusieurs programmes de réformes souhaitées par les bailleurs internationaux[1326]. Les relations entre les bailleurs de fonds et le régime sont complexes et peuvent sembler, au premier abord, paradoxales. Tout l'art de la réforme et de la négociation pour le gouvernement kenyan consiste à se positionner internationalement vis-à-vis des bailleurs de fonds pour s'engager sur des programmes de réformes, tout en renégociant ces compromis en fonction des enjeux politiques et jeux de pouvoir locaux[1327]. Alors que de nouveaux accords vont être signés à la fin de l'année 1993, D. a. Moi déclare par exemple le 19 mars 1993, pour justifier sur le plan national la suspension des accords avec les

[1325] *Ibid.*, p. 566.
[1326] NJERU, James, « The Impact of … », *op. cit.*, p. 12.
[1327] THE ECONOMIC REVIEW, « The Politics of Reform », *The Economic Review*, 31 octobre-4 novembre 1994, p. 8.

institutions financières internationales, que son gouvernement « *was abandoning economically suicidal structural adjustment policies* »[1328].

Depuis la prise de pouvoir de Daniel arap Moi et jusqu'à la vague de réformes de 2008[1329], portées par une coalition politique inédite[1330], le Kenya est d'ailleurs caractérisé par une absence de réformes, notamment constitutionnelles, liée aux difficultés de trouver des compromis eu égard à la structure du système politique, formelle et informelle. Sur ce point, la trajectoire du Kenya est d'ailleurs très différente de sa voisine ougandaise où 1986 constitue une année zéro (partie 1, chapitre 2), facilitant des réformes d'envergure. Plusieurs auteurs ont lu les violences survenues après les élections de 2007 comme un résultat de ces blocages politiques et de l'absence de réformes politiques, constitutionnelles et économiques, engageant notamment une meilleure redistribution des ressources et de la croissance[1331]. Ces statuts quo et ce non-changement résultent de la nature néopatrimoniale de l'Etat où l'on observe un chevauchement très prononcé des élites politiques et économiques rendant les réformes difficiles à

[1328] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.* p. 558 et THOMAS, Chris, « Le Kenya d'une … », *art. cit.*, p. 7.

[1329] L'agenda des réformes (appelé « Agenda 4 ») s'amorce en 2008 après les violences, largement étudiées et couvertes dans la presse et la littérature scientifique, suites aux élections de 2007. Les réformes portent sur des problématiques aussi vastes que des transformations constitutionnelles et institutionnelles importantes concernant le secteur juridique, la police, la distribution et le contrôle des terres, des questions de pauvreté, d'inégalité, des différences dans le développement des régions, du chômage des jeunes, de la transparence politique, de la responsabilisation du pouvoir, de la fin de la culture de l'impunité ou encore de la cohésion et de l'unité nationale kenyane. KANYINGA, Karuti et LONG, James D., « The Political Economy of Reforms in Kenya : The Post-2007 Election Violence and a New Constitution », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 33.

[1330] Sur la question des coalitions politiques, voir les excellents travaux de Leonardo R. Arriola : ARRIOLA, Leonardo R., « Capital and Opposition in Africa. Coalition Building in Multiethnic Societies », *World Politics*, 2013, vol. 65, n° 2, p. 233-272 et ARRIOLA, Leonardo R., *Multiethnic Coalitions in Africa : Business Financing of Opposition Election Campaigns*, New York, Cambridge University Press, 2013.

[1331] Voir notamment, BOONE, Catherine, « Land Conflict and Distributive Politics in Kenya », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 75-103 ; BRANCH, Daniel et CHEESEMAN, Nic, « Democratization, Sequencing, and State Failure in Africa : Lessons from Kenya », *African Affairs*, 2008, vol. 108, n° 430, p. 1-26 ; HARBESON, John W., « Land and the Quest for a Democratic State in Kenya : Bringing Citizens Back in », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 15-30 ; KANYINGA, Karuti et LONG, James D., « The Political Economy … », *art. cit.* ; MEDARD, Claire, « Quelques clés pour démêler la crise kenyane. Spoliation, autochtonie et privatisation foncière » in LAFARGUE, Jérôme (dir.), *Les élections générales de 2007 au Kenya*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 2008, p. 81-98 ; MUELLER, Susanne D., « The Political Economy of Kenya's Crisis », *Journal of Eastern African Studies*, 2008, vol. 2, n° 2, p. 185-210 et WA GITHINJI, Mwangi et HOLMQUIST, Frank, « Reform and Political Impunity in Kenya : Transparency Without Accountability », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 53-74.

aboutir puisque les acteurs structurant la scène politique et économique kenyane veulent préserver leurs positions, le politique étant au service de l'économique et vice versa : « *as in other developing and divided societies, the inextricable links between political and economic actors in Kenya frequently prevent changes to the status quo. Actors associated with deep economic interests are either directly involved in the state or exert a disproportionate amount of influence on the political order. This has resulted in stalled progress, despite institutional changes that have been enacted from the colonial settler economy, through to independence, the one-party state, and multiparty politics. In moments of crisis, Kenyan leaders have proven resistant to serious reform and have ignored the demands of the public* »[1332]. Outre le chevauchement généralisé des élites politiques et économiques, cette absence de réforme provient, plus largement, du maintien au pouvoir de D. a. Moi et de son système politique.

La légitimité du régime et la stabilité de l'Etat kenyan ont été en partie réalisées grâce aux bailleurs de fonds. Comme l'explique Stephen Brown, et sur un modèle semblable au cas de Y. Museveni en Ouganda, la dimension internationale et le rôle des bailleurs de fonds ont été des variables centrales pour comprendre la construction de la légitimité du pouvoir, la popularité du régime et les divisions de l'opposition[1333]. L'auteur se positionne pour expliquer que la littérature scientifique et les recherches ont surtout insisté sur le rôle positif des prescriptions politiques des bailleurs et de la communauté internationale dans les réformes politiques pour remettre en place le multipartisme, développer les partis politiques de l'opposition et favoriser le développement de la société civile[1334]. Dans cet article, Stephen Brown insiste plutôt sur les différents épisodes où les bailleurs et les organisations financières internationales ont soutenu la position du régime et conforté ainsi sa légitimité. Par exemple, en juin 1992 quand plusieurs partis politiques prévoient d'appeler à un boycott des

[1332] KANYINGA, Karuti et LONG, James D., « The Political Economy … », *art. cit.*, p. 37.
[1333] BROWN, Stephen, « Authoritarian Leaders and … », *art. cit.*
[1334] *Ibid.*, p. 725.

inscriptions des citoyens sur les listes électorales[1335], au dernier mois de campagne quand les trois principaux partis de l'opposition (« FORD-Asili[1336] » de Kenneth Matiba, « FORD-Kenya » d'Oginga Odinga et « Democratic Party » de Mwai Kibaki) menacent de suspendre leur participation aux élections devant les abus et les risques de fraudes organisées par le parti au pouvoir (KANU, « Kenya African National Union »), ou encore quand ces mêmes partis politiques rejettent le résultat des élections[1337]. Alors que des pratiques similaires se répètent pour la compétition politique de 1997, S. Brown insiste sur l'argent dépensé par les bailleurs pour l'organisation de ces élections générales[1338] et soutient l'hypothèse que ces deux élections ont participé au renforcement de la légitimité du régime. Et malgré les nombreuses fraudes électorales, largement relayées dans la presse, les bailleurs de fonds ont fermé les yeux eu égard à leurs intérêts économiques et politiques, de peur de déstabiliser le régime. Ils ont donc continué à financer les politiques mises en place par le gouvernement élu et à entretenir l'économie politique de l'Etat kenyan : « *after the votes were tabulated, donors did not publicly reveal their findings on the illegitimacy of the election results and chose instead to endorse KANU'S victory. This electoral legitimation allowed Moi to leave in place a significant repressive apparatus at the disposal of the executive and indefinitely postpone reforms that would have allowed a full transition to democracy. Donors resumed aid after the 1992 and 1997 elections, in spite of the problematic nature of the polls and the government's demonstrably weak commitment to democracy. In neither case did the government meet the donors' prior political conditions. The Moi regime's economic reform strategy – if not actual results – won the support of donors, thus allowing the government to receive vital and urgently needed resources without making any significant political concessions* »[1339].

[1335] *Ibid.*, p. 731.
[1336] « Forum for the Restoration of Democracy ».
[1337] *Ibid.*
[1338] *Ibid.*, p. 732-734.
[1339] *Ibid.*, p. 735.

Les réformes introduites à petit pas pour libéraliser l'économie, les relations et accords ambigus avec les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales, l'adoption partielle des programmes d'ajustement structurel et les différentes vagues de réformes qui ont entraîné progressivement une privatisation de l'Université de Nairobi et de l'ensemble du secteur de l'enseignement supérieur ne peuvent se lire et se comprendre qu'au regard de la stratégie de l'Etat kenyan pour maintenir sa stabilité politique, notamment via son système de patronage et de redistribution des ressources : « *Moi's strategies for retaining power had run their course. His tyranny had alienated too many Kenyans and his patronage networks relied upon there being sufficient state resources to distribute to clients. As the economic fortunes of the country continued to wane, so Moi found it increasingly difficult to fund the patronage necessary to retain influence and control. Neoliberal reforms devised by the IMF and World Bank removed the state's influence over the economy and cut public spending, which in the past had been used as a slush fund to build up networks of clients* »[1340].

Si le gouvernement kenyan a autant négocié et repoussé les réformes de libéralisation économique (baisse des dépenses publiques notamment) et politique exigées par les organisations financières internationales et les bailleurs de fonds, c'est avant tout parce qu'elles mettaient en danger l'équilibre politique national en réduisant la possibilité de patronage du régime de D. a. Moi[1341]. L'Etat « Nyayo », correspondant aux années d'établissement, d'enracinement et d'hégémonie du régime de D. a. Moi, est caractérisé par une mutation des relations entre la société et l'Etat, puisqu'à la stabilité du régime se sont succédées différentes vagues de turbulence symbolisées par le coup d'Etat de

[1340] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope …*, *op. cit.*, p. 176.
[1341] Certains auteurs ont même démontré comment les suppressions de l'aide internationale peuvent être perçues comme une stratégie engagée et souhaitée par le gouvernement afin de perpétuer, plus librement, ses pratiques de patronage, notamment en période électorale. THOMAS, Chris, « Le Kenya d'une … », *art. cit.*, p. 25.

1982[1342]. Les excès du régime de J. Kenyatta et la crise économique, conséquences des chocs pétroliers de 1973 et 1979, ont rendu la régulation de la compétition politique entre les différentes élites du pays plus difficiles pour D. a. Moi : les difficultés de contrôler les rivalités et de fonder une coalition politique stable pendant les années 1980 ont mené le gouvernement à une dérive autoritaire en rupture avec l'héritage politique de J. Kenyatta[1343]. Ce système est issu de la période de J. Kenyatta qui a mis en place, dès les années 1970, un système politique basé sur des pratiques néo-patrimoniales (chapitre 1), notamment à l'ensemble des échelons de l'administration publique territoriale, permettant une loyauté quasiment indéfectible à la KANU[1344]. Ces pratiques se structurent sur une confusion entre les sphères publiques et privées et sont légitimées par un système de patron-client où J. Kenyatta occupe le haut de la pyramide : « *in this personalised system, an informal asymmetrical exchange of goods and services formed the basis of most political activity. Patrons (politicians, senior civil servants, business elites) offered security (or the threat of its withdrawal) and resources such as jobs and money to their clients by manipulating both their formal authority and informal connections. In turn, their clients would vote for them, support them in their competition with others, allow them preferential access to local resources and offer them physical protection and support. This system emerged in the absence of other forms of competition as the dominant feature of politics in the 1970s. Patron-client relations were visible in every aspect of society* »[1345]. A la fin des années 1980, le Kenya de Daniel arap Moi

[1342] GRIGNON, François, « Les années Nyayo. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) » in GRIGNON, François et PRUNIER, Gérard (dir.), *Le Kenya …*, *op. cit.*, p. 315.
[1343] *Ibid.*, p. 319.
[1344] BROWN, Stephen, « Authoritarian Leaders and … », *art. cit.*, p. 726.
[1345] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 260-261. Voir également les débats sur la construction historique de l'Etat kenyan dans BERMAN, Bruce, *Control and Crisis in Colonial Kenya. The Dialectic of Domination*, Nairobi/Londres, East African Educational Publishers/James Currey, 1990 ; BERMAN, Bruce et LONSDALE, John, *Unhappy Valley : Conflict in Kenya and Africa. Book One : State and Class* Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1992 ; BERMAN, Bruce et LONSDALE, John, *Unhappy Valley : Conflict in Kenya and Africa. Book Two : Violence and Ethnicity*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1992 ; BOAS, Morten et DUNN, Kevin, *Politics of Origin in Africa. Autochthony, Citizenship and Conflict*, Londres/New York, Zed Books, 2013 ; BOURMAUD, Daniel, *Histoire politique du Kenya. Etat et pouvoir local*, Paris, CREDU/Karthala, 1988 ; BOURMAUD, Daniel, « L'Etat centrifuge au Kenya » in MEDARD, Jean-François (dir.), *Etats d'Afrique noire …*, *op. cit.*, p. 241-275 ; COPANS, Jean, « Le débat

est devenu un exemple dans la littérature scientifique du modèle du « big man » et des pratiques néopatrimoniales comme Mobutu Sese Seko au Zaïre ou Robert Mugabe actuellement au Zimbabwe, avec un parti unique (KANU) qui capte l'ensemble des ressources et coopte les élites bureaucratiques et politiques structurant une chefferie dévouée et dévouable[1346].

Pour autant, avec la crise économique et la mise en place de certaines réformes de libéralisation économique issues des programmes d'ajustement structurel, même cosmétiques, l'Etat kenyan sous D. a. Moi dispose de moins en moins de ressources pour entretenir ce système politique (baisse des capacités du gouvernement et des hauts fonctionnaires pour utiliser les fonds publics afin d'alimenter les réseaux de clientèle), affaiblissant par la même sa légitimité. Cette réduction importante des ressources de l'Etat va entraîner une criminalisation progressive de l'Etat[1347].

Si elle se repère d'abord dans la multiplication des fraudes financières et fiscales permettant de trouver de nouvelles ressources et d'alimenter le système[1348], cette transformation de l'Etat se manifeste avant tout dans un recours généralisé

---

kenyan » in FAURE, Yves-André et ELLIS, Stephen (dir.), *Entreprises et entrepreneures africains*, Paris, Karthala, 1995, p. 105-113 ; DAUCH, Gene et MARTIN, Denis-Constant, *L'héritage de Kenyatta. La transition politique au Kenya 1975-1982*, Paris, L'harmattan, 1985 ; GRIGNON, François, « La démocratisation au risque du débat ? Territoires de la critique et imaginaires politiques au Kenya (1990-1995) » in MARTIN, Denis-Constant (dir.), *Nouveaux langages du politique en Afrique Orientale*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 1998, p. 29-112 ; GRIGNON, François, « Le débat kenyan revisité », *Cahiers d'études africaines*, 1996, vol. 36, n° 143, p. 495-509 ; HIMBARA, David, *Kenyan Capitalists, the State, and Development*, Nairobi, East African Educational Publishers, 1994 ; LAFARGUE, Jérôme (éd.), *Les élections générales …*, *op. cit.* ; LEBAS, Adrienne, *From Protest to Parties. Party-Building and Democratization in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2011 ; LYNCH, Gabrielle, *I Say to You*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011 ; MEDARD, Jean-François, « Charles Njongo … », *op. cit.*, p. 49-87 ; MEDARD, Jean-François, « Le « Big Man » en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'année sociologique*, 1992, vol. 42, n° 3, p. 167-192 ; OGOT, Bethwell A. et OCHIENG', William R. (éd.), *Decolonization and Independence in Kenya 1940-1993*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1995 ; OLOO, Adams, « Contested Terrain : The Politics of Citizenship and Constitutionalism in Kenya » in CHARTON, Hélène et MEDARD, Claire (dir.), *L'Afrique Orientale. Annuaire 2005*, Paris/Nairobi, L'Harmattan/IFRA, 2006, p. 59-101 et THROUP, David et HORNSBY, Charles, *Multy-Party Politics in Kenya*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1998.

[1346] BARKAN, Joel D., « Kenya After Moi », *Foreign Affairs*, 2004, vol. 83, n° 1, p. 89.

[1347] THOMAS, Chris, « Le Kenya d'une … », *art. cit.* et THOMAS, Chris, « L'économie politique d'une succession annoncée », *Politique africaine*, 1998, n° 70, p. 40-53.

[1348] THOMAS, Chris, « Le Kenya d'une … », *art. cit.*, p. 13.

à des pratiques autoritaires pour faire régner l'ordre, notamment après le coup d'Etat de 1982, repérable quand on s'intéresse à l'action collective et aux mouvements sociaux. Dans quelles mesures les réformes de l'enseignement supérieur peuvent-elles se lire au regard de cette transformation autoritaire du régime de D. a. Moi et surtout de l'ensemble des stratégies mises en place par l'Etat kenyan pour construire sa légitimité ?

2.2.2. Faire une généalogie des mouvements étudiants et enseignants pour lire les réformes universitaires

> « *During the dark ages of one-party dictatorship in Kenya, it was university students who often challenged the authorities on national issues* »[1349].

Outre sa place remarquable dans la communauté scientifique est-africaine, portée par des instituts de recherche influents comme l'« Institute for development studies », l'Université de Nairobi a également fait sa réputation dans la région par les nombreuses fermetures de ses campus[1350]. Par exemple, l'établissement est clôturé plus de vingt-cinq fois entre 1961 et 1980[1351], pendant quatorze mois après le coup d'Etat de 1982[1352] ou encore près d'un an entre 1993 et 1994 suite à la grève lancée par les enseignants, au point que les grèves à l'Université de Nairobi deviennent « *a way of life* »[1353]. Si ces évènements répétés ont causé de nombreuses années blanches et expliquent, en partie, le recours du gouvernement kenyan à la pratique de double inscription (« double intake

---

[1349] AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student … », *art. cit.*, p. 170.
[1350] L'Université de Nairobi est située en plein centre-ville. Aussi, les étudiants ont moyen d'exercer une pression rapide et efficace devant les bâtiments du gouvernement ou d'en bloquer l'accès. Comme l'explique Jérôme Lafargue, ces données géographiques sont déterminantes, non seulement dans la mise en œuvre d'une action collective, mais également en ce qui concerne les probabilités pour qu'elle soit suivie. LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 60.
[1351] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope …*, *op. cit.*, p. 144.
[1352] KAMENCU, Mwongela, « Student Activism in the University of Nairobi and Democratic Space 1970-1992 », mémoire de master d'histoire, Université de Nairobi, 2013, p. 97.
[1353] GISESA, Nyambega, « University of Nairobi : Striking Is a Way of Life », *Sunday Monitor*, 29 août 2011, consulté sur http://www.monitor.co.ug/News/Education/-/688336/1226924/-/f0xfhi/-/index.html le 02/12/2012).

policy ») l'année suivant l'interruption des cours[1354], ils expriment avant tout la vigueur de l'action collective étudiante et enseignante kenyane.

Pourtant, les analystes des réformes universitaires ont largement ignoré le rôle des manifestations étudiantes et enseignantes au Kenya dans les années 1980-1990, alors que les universités ont une longue histoire d'activisme et de lutte contre les autorités universitaires et gouvernementales, certaines d'entre elles marquées par de fortes violences[1355]. Des recherches ont été menées ces dernières années afin de commencer à écrire et analyser l'histoire de ces mouvements sociaux et souligner l'autoritarisme de l'appareil de l'Etat[1356]. L'objectif de cette sous-partie est de mobiliser et de compléter cette littérature. L'étude de la trajectoire de l'action collective enseignante et étudiante est une grille de lecture heuristique pour appréhender certaines configurations des réformes universitaires de l'UoN en s'intéressant à la démobilisation des étudiants, conséquence notamment de la violence de l'Etat, et de la structuration progressive d'un mouvement enseignant dépolitisé (au sens de non critique) autour de revendications salariales. Comme pour l'Université de Makerere (partie 1, chapitre 2), la pression exercée par l'association enseignante pour améliorer leurs conditions salariales, associée à l'échec du mouvement étudiant, explique, en partie, le processus de privatisation de l'Université de Nairobi.

[1354] Par exemple, avec la fermeture de l'établissement suite à la tentative de coup d'Etat de 1982, 8 000 étudiants éligibles à l'enseignement supérieur n'ont pas pu soumettre leurs dossiers pour s'inscrire à l'université. SIFUNA, Daniel N., « The Governance of … », *art. cit.*, p. 184.

[1355] AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student … », *art. cit.*, p. 158.

[1356] Notamment ADAR, Korwa G., « Human Rights and Academic Freedom in Kenya's Public Universities : the Case of the Universities Academic Staff Union », *Human Rights Quarterly*, 1999, vol. 21, n° 1, p. 179-206 ; AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student … », *art. cit.*, p. 157-177 ; KAMENCU, Mwongela, « Student Activism in … », *op. cit.* ; KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student Activism and the Contemporary Struggle for Democracy in Kenya », *African Studies Review*, 2002, vol. 45, n° 1, p. 43-76 ; LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.* ; MAUPEU, Hervé, « Mobilisations politiques à Nairobi, violences et résilience des autoritarismes kenyans » in CHARTON-BIGOT, Hélène et RODRIGUEZ-TORRES, Deyssi (dir.), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Nairobi/Paris, IFRA/Karthala, 2006, p. 479-511 ; MUNENE, Irungu, « The Struggles for Faculty Unionism in a Stalled Democracy : Lessons from Kenya's Public Universities », *Journal of Third World Studies*, 1997, vol. 14, n° 1, p. 91-114 ; MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity, Higher Education and the Quest for State Legitimacy in Kenya », *Higher Education Policy*, 2012, vol. 26, p. 1-21 ; MWIANDI, Mary, C., « Development of University … », *op. cit.*, p. 121-125 et SAVAGE, Donald C. et TAYLOR, Cameron, « Academic Freedom in Kenya », *Canadian Journal of African Studies*, 1991, vol. 25, n° 2, p. 308-321.

2.2.2.1. Les années 1970-1990 : rupture et chevauchement des revendications sectorielles et politiques

Si certaines mobilisations étudiantes et enseignantes se sont structurées avant l'Indépendance[1357], l'essentiel a lieu sous les régimes de Jomo Kenyatta (1964-1978) et surtout de Daniel arap Moi (1978-2002). Dans les années 1960, les étudiants restent peu revendicatifs et plutôt assimilés à l'Etat en faisant partie des catégories privilégiées par l'ordre politique avec des conditions de vie confortables sur le campus, puisque l'ensemble des étudiants est pris en charge financièrement par le gouvernement. Les années 1970 marquent une rupture puisque les étudiants entament des actions politiques régulières, engageant notamment des confrontations violentes avec la police. C'est d'ailleurs à cette période que le gouvernement débute la réforme de sa politique de financement universitaire avec l'instauration du premier système de prêt étudiant postindépendance. La vitalité du mouvement étudiant kenyan est donc, en partie, liée aux conditions de vie des étudiants. Avec la dégradation latente de leurs situations, des mouvements se sont progressivement structurés et radicalisés : « *in Kenya, the university students of the 1960s were not as actively involved in politics as those of the period after 1972 and especially the past two decades* […]. *They lived much more comfortably. The government paid all their fees and the halls of residence were not congested. They also had handsome allowances for their books and stationery* […]. *They only looked forward to their day of graduation and the great jobs that awaited them* […]. *From the late 1980s on, when cost sharing was introduced in Kenya through SAPs, the fate of university students has increasingly become inextricably linked to that of the masses. Students have been forced to become societal watchdogs as it has become clear that as stakeholders, they must participate in order for their stakes to count* »[1358].

[1357] KAMENCU, Mwongela, « Student Activism in … », *op. cit.*, p. 19-21.
[1358] AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student … », *art. cit.*, p. 162-163.

Si les premières réformes du financement des étudiants expliquent en partie la dynamique de contestation qui s'engage, elle se comprend tout autant par le contexte académique de l'époque. C'est en effet à cette période que de nombreux intellectuels, kenyans comme étrangers, viennent enseigner des cours à l'Université de Nairobi (Ngugi wa Thiong'o, Taban Liyong, Michael Chege, Ngotho Kariuki, William Ochieng) en y prônant, le plus souvent, des idées marxistes, comme c'est le cas sur les campus voisins (Walter Rodney, Dani Nabuderere, Issa Shivji à l'Université de Dar es Salaam et Mahmood Mamdani, Ali Mazrui, Apollo Nsibambi à l'Université de Makerere). Ces débats, qui se manifestent par la mise en place de pièces de théâtre, la rédaction et la lecture de poèmes, la danse ou encore la chanson, organisent des pratiques de caricature, de satire politique et favorisent l'émergence de premiers espaces de discussion du politique[1359]. Plusieurs interdictions ont été prononcées pour restreindre et encadrer ces évènements politiques et culturels. Par exemple, en 1972, le journal étudiant de l'établissement (« University platform ») est interdit et ses éditeurs arrêtés après avoir critiqué le parti unique de la KANU[1360]. Cet autoritarisme du gouvernement se fait également ressentir parmi la communauté enseignante. Que ce soit l'interdiction de certaines publications comme « Petals of blood » de Ngugi wa Thiong'o ou sa détention quelques années plus tard pour avoir formé une troupe de théâtre critiquant, dans ses représentations, ouvertement le gouvernement, ces pratiques autoritaires marquent les esprits de la communauté scientifique. C'est d'ailleurs à cette période que de nombreux informateurs du gouvernement, services de sécurité, police secrète (« Special branch ») et autre groupe paramilitaire (« General service unit ») font leur apparition sur le campus et notamment dans les amphithéâtres afin de contrôler le contenu des cours enseignés[1361]. Ces pratiques et ce climat de surveillance

[1359] *Ibid.*, p. 165.
[1360] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression : a Report on University of Nairobi and Academic Freedom in Kenya*, Nairobi, Kenya Human Rights Commission, 1992, p. 2.
[1361] ADAR, Korwa G., « Human Rights and … », *art. cit.*, p. 194 ; KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 3 ; KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 50 et SIFUNA, Daniel N., « The Governance of … », *art. cit.*, p. 200-201.

deviennent la norme alors que le Vice-Chancelier, Josephat Karanja (1978-1985), insiste fréquemment sur le fait que les enseignants attaquant le gouvernement et ses politiques ne seront pas rémunérés et verront leurs passeports confisqués[1362]. Cet autoritarisme de l'Etat kenyan va générer progressivement l'emprisonnement et l'exil de nombreux intellectuels de l'UoN et marquer la fin d'une critique radicale marxiste universitaire, laissant le pouvoir progressivement aux administrateurs, ce qui facilitera, plus tard, la privatisation de l'établissement.

Entre le milieu des années 1970 et 1990, les protestations étudiantes sectorielles liées aux problématiques de l'enseignement supérieur (frais d'inscription, bourses, conditions sur les campus, vie académique) se conjuguent avec des revendications démocratiques récurrentes, notamment pour la reconnaissance des organisations syndicales ou pour protester contre les arrestations et emprisonnements politiques arbitraires[1363]. En effet, à la différence par exemple de Makerere, la plupart des mouvements étudiants s'est structurée autour de mobilisations liées au secteur de l'enseignement supérieur avant de se transformer, plus largement, en des actions collectives plus politiques, notamment pour réclamer l'instauration du multipartisme[1364].

Le décès en 1978 de Jomo Kenyatta et le remplacement par Daniel arap Moi, qui devient par la même Chancelier de l'Université de Nairobi, est accueilli avec enthousiasme par les étudiants qui manifestent même leur soutien au nouveau président dans les rues de Nairobi. Pour la première fois ils ne sont pas chargés par la police laissant présager une ère nouvelle, marquée par la libération de la quasi-totalité des prisonniers politiques, dont l'écrivain Ngugi wa Thiong'o [1365]. Pourtant, en octobre 1979, les étudiants retournent dans la rue pour réclamer,

[1362] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 3.
[1363] AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student … », *art. cit.*, p. 161.
[1364] LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 185.
[1365] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 3.

notamment, la réintroduction de Ngugi wa Thiong'o à l'Université de Nairobi comme Professeur de littérature. Pour répondre à cette manifestation, le nouveau gouvernement de D. a. Moi ferme l'université de Nairobi moins de deux semaines après la reprise des cours de la nouvelle année universitaire et les organisations étudiantes et enseignantes de l'établissement, respectivement NUSO (« Nairobi University Students Organization ») et USU (« University Staff Union ») sont interdites[1366]. La « *lune de miel* »[1367] entre les étudiants et le gouvernement de D. a. Moi aura duré dix mois[1368]. Après la réouverture de l'établissement en janvier, les étudiants poursuivent leur manifestation et l'université est fermée de nouveau en février, la deuxième fois en à peine cinq mois[1369].

Le coup d'Etat attenté contre le gouvernement de D. a. Moi, le 1er août 1982, marque une nouvelle rupture. Devant la menace pesant sur le régime, l'Université de Nairobi est fermée pour quatorze mois, un record. D'autant que de nombreux étudiants, notamment les anciens leaders, ont célébré cette déstabilisation du pouvoir en place[1370]. Alors que de nombreux professeurs de l'Université de Nairobi sont arrêtés puis emprisonnés sans jugement après avoir été accusés de promulguer des enseignements subversifs visant à déstabiliser le régime[1371], c'est la répression contre les étudiants qui fait figure d'exemple. Titus Tito Adungosi, chef de file de la SONU (« Students Organisation of Nairobi University ») instaurée en lieu et place de la NUSO en 1982, est arrêté au motif de sa complicité dans la tentative de coup d'Etat et est condamné à dix ans de prison le 24 septembre 1982. Il meurt en prison en 1988 et devient une figure de martyr pour la lutte de la démocratie au Kenya[1372]. A partir de 1982, de nombreuses arrestations d'étudiants, soupçonnés d'être des espions et des soutiens à des opposants du

[1366] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 50.
[1367] KAMENCU, Mwongela, « Student Activism in … », *op. cit.*, p. 57.
[1368] *Ibid.*, p. 57-61.
[1369] AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student …», *art. cit.*, p. 168.
[1370] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 51.
[1371] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 3-4.
[1372] AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student …», *art. cit.*, p. 168.

régime, sont effectuées[1373]. Outre la généralisation des techniques de tortures dans les prisons[1374], les années 1980 sont également marquées par les décès d'étudiants tués par la police sur les campus des établissements publics, pratiques réitérées dans les années 1990 : le 10 février 1985 à l'Université de Nairobi (Philip Wandera, l'un des cas les plus documentés et couverts par les médias et notamment Amnesty International), en 1987 à l'Université de Moi, quatre étudiants en 1996 à l'Université d'Egerton et Kenyatta ou encore trois étudiants tués en 1998 à l'Université de Kenyatta[1375].

A la fin du mois de novembre 1987, les étudiants de l'Université de Nairobi se mobilisent et manifestent dans les rues de la capitale[1376]. Ils protestent contre l'arrestation de sept leaders étudiants et contre le désenregistrement de la SONU[1377]. Le gouvernement est surpris de la mobilisation puisque les étudiants n'avaient pas manifesté depuis plus de deux ans. Et ce, d'autant plus que le gouvernement de Daniel arap Moi avait décidé d'augmenter les bourses octroyées aux étudiants. La police intervient rapidement et la marche dégénère en affrontement. En réaction à l'intervention violente de la police, les étudiants décident de boycotter les cours comme signe de protestation jusqu'à la réintégration des leaders étudiants. Les responsables de l'université décident

---

[1373] *Ibid.*, p. 170. Sur cette période entre la fin des années 1970 et le début des années 1980 voir l'analyse détaillée de Gene Dauch reprenant, traduisant et annotant un texte du Comité pour la libération des prisonniers politiques au Kenya dans DAUCH, Gene, « L'université et le … », *art. cit.*

[1374] Ng'ang'a Thiong'o, étudiant arrêté à cette période, explique, en ces termes, les traitements effectués en prison : « *severe beatings with whips, canes and fists ; application of electric shocks to the genitals ; forced exercises in front of police officers in the nude ; confinement for days in water-logged cells while naked and without food or water. This forced the suspects to drink the water from the cells in which they had urinated and excreted ; hosing with cold water at great pressure ; deprivation of food and water for days on end ; and solitary confinement in cells with either bright lights or no lights at all, making one lose sense of time* ». KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 5.

[1375] AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student … », *art. cit.*, p. 169 ; THE WEEKLY REVIEW, « Brutal Slaying of Students », *The Weekly Review*, 20 décembre 1996, p. 14 et THE WEEKLY REVIEW, « Another University Closure », *The Weekly Review*, 11 juillet 1997, p. 10-11.

[1376] THE WEEKLY REVIEW, « A Predictable Pattern », *The Weekly Review*, 20 novembre 1987, p. 17-18.

[1377] Les étudiants arrêtés sont les nouveaux leaders élus trois semaines auparavant (notamment Robert Wafula Burke, président, Munoru Ndevi, vice-président et Njenga Kaberere, secrétaire général). Ayant organisé une réunion étudiante lors de laquelle ils se montrent très virulents contre le gouvernement et l'administration en place, notamment en dénonçant le contrôle politique des étudiants et la hausse de la bourse jugée insuffisante. Cette nouvelle équipe est en rupture avec l'ancienne qui entretenait de très bonnes relations avec les responsables universitaires. LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques …*, *op. cit.*, p. 60-61.

alors de fermer l'université alors que le président D. a. Moi menace les étudiants d'introduire des frais d'inscription comme sanction de leur comportement belligérant[1378]. Cette stratégie se répétera à de nombreuses reprises : le gouvernement utilise cette arme de la privatisation comme un outil politique pour menacer les étudiants pendant leurs mouvements de boycott des cours. Notamment en les comparant aux étudiants des universités privées, qui, eux, paient d'importants frais d'inscription sans engager pourtant d'action collective, reprenant ainsi l'argument développé par les bailleurs de fonds et les organisations internationales d'une forme de responsabilisation liée aux paiements de frais universitaires : « *reacting to the disturbances, President Moi said that the government was actually giving serious thought to the possibility of national universities charging fees. He said that the fact that students in such universities do not pay for their tuition made them assume an I don't care and riotous attitude, noting that students in private universities took their studies seriously and behaved in a responsible manner because they pay for their studies* »[1379]. L'établissement est finalement ré-ouvert vingt jours plus tard[1380] alors que la plupart des leaders étudiants arrêtés sont condamnés à plusieurs années de prison[1381].

La mobilisation étudiante la plus importante après les violentes manifestations de fin 1987 se déroule en septembre 1988 quand le gouvernement annonce la suppression des bourses universitaires, dès le début du premier semestre de 1989. Aussitôt que la décision est transmise et circule parmi les réseaux étudiants, plusieurs actions collectives se mettent en place. Un boycott généralisé des cours et des marches de protestation dans les rues de Nairobi s'organisent où les étudiants clament des slogans à l'encontre du gouvernement et des autorités administratives. Alors que ces mouvements débordent rapidement en émeute, le

[1378] *Weekly Review*, 20 novembre 1987 cité par KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 53.
[1379] THE WEEKLY REVIEW, « A Predictable Pattern … », *art. cit.*
[1380] THE WEEKLY REVIEW, « Campus Set to Re-Open », *The Weekly Review*, 4 décembre 1987, p. 27-28.
[1381] LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 60-62.

Secrétaire permanent du Ministère de l'éducation, Benjamin Kipkulei, annonce dans la précipitation que la mesure de suppression des bourses ne s'applique pas aux étudiants de l'université mais seulement aux élèves du secondaire[1382]. En février 1990, les étudiants sont à l'origine des manifestations et émeutes agitant le pays à la suite de l'assassinat de Robert Ouko, Ministre des affaires étrangères qui apparaissait comme un candidat potentiel à la succession de Daniel arap Moi. Comme l'explique Jérôme Lafargue, « *les actions menées par les étudiants* […] *s'imposent comme les forces premières de la contestation populaire* »[1383]. En juin et juillet 1991 des étudiants de l'UoN manifestent violemment contre la réforme des bourses étudiantes (baisse des aides au logement et aux repas, création de frais de scolarité) au rythme des slogans « *pas de bourse, pas d'université* », « *opération tonnerre boursier* », « *nous refusons les frais de scolarité* » [1384]. Comme souvent, les revendications dépassent le stricte cadre du secteur de l'enseignement supérieur et les étudiants chantent la nécessité du retour au multipartisme[1385]. Après le blocage de routes, le pillage de magasins dans la capitale et le recours à l'action violente des forces de police blessant plusieurs étudiants, les universités publiques sont fermées et plusieurs milliers d'étudiants rentrent chez eux.

Entre 1990 et 1992, l'Université de Nairobi est fermée à six reprises[1386], notamment pendant le mouvement de juin 1991 après que Philip Mbithi, Vice-Chancelier de l'UoN (1985-1991), annonce, sans concertation préalable, l'introduction de frais d'inscription de 100 US$ pour l'ensemble des étudiants[1387]. Le rythme académique saccadé ouverture/fermeture s'explique également par la résurgence d'un mouvement étudiant structuré à l'université avec la formation, au milieu de l'année 1991, de la SONU'92[1388]. L'organisation est rapidement

[1382] *Ibid.*, p. 70.
[1383] *Ibid.*, p. 172.
[1384] *Ibid.*, p. 182.
[1385] *Ibid.*, p. 184.
[1386] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 11.
[1387] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 55.
[1388] LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 181.

interdite, en août 1992, après une mobilisation réclamant la dépolitisation de l'établissement et le départ immédiat de l'ensemble du personnel dirigeant de l'administration universitaire[1389]. Comme l'explique Francis John Gichaga, Vice-Chancelier de l'établissement (1991-2002), qui prend la succession de P. Mbithi en 1991 et qui gère les crises universitaires des années 1990, les mobilisations étudiantes au début de la décennie mêlent aux revendications sectorielles de l'enseignement supérieur la reconnaissance syndicale de la SONU : « *the students had demanded that the University scraps the pay-as-you-eat system, the payment of tuition fees, and the requirement that student money for books be credited into student accounts in the university bookshop. Above all, they demanded that the university-wide Student Organization of University of Nairobi, which had been abolished earlier, be reinstated* »[1390]. En août 1993, F. J. Gichaga annonce la suppression de la bourse d'études (« boom ») et provoque une nouvelle descente dans la rue de plusieurs centaines d'étudiants[1391].

2.2.2.2. 1993-1994 où la reconnaissance du syndicalisme enseignant : lutte démocratique et revendication salariale

Surtout, l'année 1993 va être marquée par plusieurs manifestations de secteurs professionnels réclamant une autonomie syndicale. C'est notamment le cas des professeurs de l'enseignement supérieur qui vont lutter pour la reconnaissance de la UASU (« Universities Academic Staff Union »)[1392]. Plusieurs mouvements ont déjà eu lieu en mai 1992 mais sans succès à cause de la campagne électorale qui éclipse progressivement les revendications et la mobilisation des enseignants. La

[1389] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 8.
[1390] GICHAGA, Francis John, *Surviving the Academic …*, *op. cit.*, p. 148-149.
[1391] LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 287-288.
[1392] La UASU fait écho à la formation en 1972 de la « Nairobi University Union » qui existe jusqu'en 1980. ADAR, Korwa G., « Human Rights and … », *art. cit.*, p. 187. Sur la chronique du mouvement des enseignants, se référer à THE ECONOMIC REVIEW, « Yes, There's a Crisis », *The Weekly Review*, 31 janvier-6 février 1994, p. 10-11 ; THE ECONOMIC REVIEW, « Campus Violence Continues », *The Weekly Review*, 28 février-6 mars 1994, p. 14 ; THE ECONOMIC REVIEW, « Adar Released », *The Weekly Review*, 7-13 mars 1994, p. 16 ; THE ECONOMIC REVIEW, « Waiting in Vain », *The Weekly Review*, 14-20 mars 1994, p. 12-13 ; THE ECONOMIC REVIEW, « Unfinished Business », *The Weekly Review*, 23-29 mai 1994, p. 14 et THE ECONOMIC REVIEW, « A Semblance of Normalcy », *The Weekly Review*, 18-24 juillet 1994, p. 20.

fin de l'année 1993 est le théâtre d'un nouvel épisode alors qu'un comité provisoire de la UASU est formé[1393]. Les enseignants souhaitent avoir une représentation syndicale autonome afin de pouvoir se mobiliser et représenter leurs intérêts, notamment pour les problématiques liées à la faiblesse des salaires, à la protection sociale ou à la pénurie de logements[1394]. En octobre 1993, dans un vote surprise organisé par l'opposition parlementaire, les députés lèvent l'interdiction de la formation des syndicats de fonctionnaire et des universitaires. Les anciens dirigeants de l'« University staff union » profitent de cette opportunité politique pour demander l'enregistrement de leur nouveau syndicat. Ils se heurtent aux refus de leurs collègues de l'administration proche du gouvernement et de son parti KANU[1395].

Une grève nationale est décidée en novembre 1993 engageant plus de 3 500 professeurs où est affiché ce slogan « *nous défendrons notre cause jusqu'au bout* »[1396]. Les quatre membres du comité provisoire sont immédiatement arrêtés avant d'être relâchés le lendemain. La grève s'étend à cinq semaines en janvier 1994, alors que depuis fin décembre le gouvernement a suspendu le paiement des salaires des professeurs. Certains membres du comité intérimaire sont cette fois-ci suspendus de leurs fonctions[1397]. Le conflit va durer pendant neuf mois encore, soit près d'un an au total (29 novembre 1993 – 28 septembre 1994). Des suspensions de professeurs pour activités syndicales illégales sont prononcées[1398], les universités ferment et rouvrent temporairement au gré des décisions des autorités universitaires[1399]. Comme l'explique Korwa G. Adar, leader du

[1393] LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 295.
[1394] Les enseignants réclament également une démocratisation et une dépolitisation de l'institution en prônant la mise en place d'un système électif pour nommer les chanceliers et vice-chanceliers de l'ensemble des universités publiques kenyanes. ADAR, Korwa G., « Human Rights and … », *art. cit.*, p. 181 ; KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 57 et GICHAGA, Francis John, *Surviving the Academic …*, *op. cit.*, p. 176-178.
[1395] MAUPEU, Hervé et Jérôme Lafargue, « La société civile kényane : entre résilience et résistance », *Politique africaine*, 1998, n° 70, p. 66.
[1396] LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 296.
[1397] THE ECONOMIC REVIEW, « The Row Deepens », *The Weekly Review*, 17-23 janvier 1994, p. 21.
[1398] Cette pression sur les enseignants se perpétue même après la fin du mouvement. THE ECONOMIC REVIEW, « Trouble Brewing », *The Weekly Review*, 12-18 juin 1995, p. 32.
[1399] LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 296-297.

mouvement enseignant, « *it was the first time in Kenya's history that the academics collectively paralyzed the universities* »[1400]. Ce mouvement enseignant, même s'il n'aboutit pas à la reconnaissance de la UASU, qui n'interviendra qu'un an après l'alternance politique de 2002, a fortement marqué les esprits, notamment de F. J. Gichaga, qui explique dans sa biographie : « *the torture I went through during that UASU strike was so traumatic that to this day, I remember the many trying moments I went through. The crisis gave me real nightmares !* »[1401]. Malgré le soutien des organisations politiques de l'opposition, notamment dans l'arène parlementaire, le mouvement s'essouffle sur la durée, fortement critiqué par certains journalistes[1402]. Si la grève dure officiellement près d'un an, la mobilisation perd peu à peu plusieurs soutiens, de certains professeurs qui reprennent les cours afin de percevoir leurs salaires[1403], des étudiants[1404] ne souhaitant pas avoir une nouvelle année blanche et ayant eu des affrontements violents avec la police pour leur soutien aux enseignants[1405].

Cette grève entre 1993 et 1994 est souvent mobilisée dans le répertoire de lutte et de conflit du processus de démocratisation kenyan via la reconnaissance d'un droit syndical autonome et indépendant au sein des universités publiques. Pourtant, cette mobilisation historique est également un moyen pour représenter les enseignants afin d'améliorer leurs conditions salariales et réformer leur statut. En effet avec la crise économique et l'inflation grandissante, en 1985, un professeur à l'Université de Nairobi perçoit mensuellement environ 500 US$

[1400] ADAR, Korwa G., « Human Rights and … », *art. cit.*, p. 189.
[1401] GICHAGA, Francis John, *Surviving the Academic …*, *op. cit.*, p. 178.
[1402] De nombreux articles de journaux paraissent à cette époque pour dénoncer le lobby politique de la UASU, le financement de la mobilisation par les Etats-Unis, la petite bourgeoisie des enseignants ou encore la perte d'argent entraînée par la grève. Voir par exemple, THE ECONOMIC REVIEW, « Wrangle of Shame », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 6-7 ; THE ECONOMIC REVIEW, « Aseka – Uasu Should Seek Registration Under the Societies' Act », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 13 et THE ECONOMIC REVIEW, « Wasted Time, Wasted Talent », *The Weekly Review*, 21-27 mars 1994, p. 14.
[1403] THE ECONOMIC REVIEW, « Failing Spirit », *The Weekly Review*, 14-20 février 1994, p. 13-14.
[1404] Sur le soutien des étudiants au mouvement, THE ECONOMIC REVIEW, « Students Support Lecturers », *The Weekly Review*, 21-27 février 1994, p. 17 et THE WEEKLY REVIEW, « Students on the Rampage », *The Weekly Review*, 25 février 1994, p. 19-20.
[1405] Certains étudiants ont même manifesté pour la reprise des cours avec des pancartes où est inscrit : « *on veut apprendre* » et « *nous sommes les victimes* ». LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en …*, *op. cit.*, p. 287-301.

contre 230 US$ en 1994[1406]. Comme l'explique Korwa G. Adar dans un entretien en 1994, « *lecturers in Kenya are grossly underpaid. They earn a pittance compared to their colleagues in other universities, where dons earn six digit figures. Here, we are on the floor of a five digit figure. The universities' medical scheme has literally collapsed, while high rents are forcing us out of premises leased by the universities. Academic staff have no housing scheme and universities are increasingly failing to pay rents* »[1407].

Le gouvernement de D. a. Moi va d'ailleurs mobiliser, pour la première fois, cet argument « caché »[1408] pour tenter de renverser l'opinion publique contre la grève des enseignants, notamment chez les étudiants, en affirmant que les hausses des salaires exigées entraîneront inévitablement une augmentation significative des frais d'inscription : « *Moi had criticised the lecturers for asking for too much, saying that some of them earned over Sh30,000 a month. According to universities employment scales, however, a senior lecturer earns about Sh10,000 a month on entry. Moi threatened that the salary increases the lecturers were asking for would force the government to raise university fees from Sh6,000 to over Sh100,000* »[1409]. Cette grève reste la principale mobilisation des enseignants jusqu'aux années 2000 où plusieurs mouvements se structureront pour réclamer des hausses de salaire.

Il faut bien comprendre que derrière cette pression pour reconnaître leur organisation syndicale, profitant de la vague encourageant des processus de

---

[1406] Le salaire d'un assistant à cette période est même de 40 US$ par mois. KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 56-57.

[1407] THE ECONOMIC REVIEW, « Adar – Uasu Wants to Democratise Universities », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 12.

[1408] THE ECONOMIC REVIEW, « UASU : The Two Sides of the Argument », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 10-11.

[1409] THE ECONOMIC REVIEW, « Where Will It All End », *The Weekly Review*, 7-13 février 1994, p. 8. De la même manière, en janvier, « *Moi said the government might allow public universities to charge fees equivalent to those levied in private universities because of the lecturers' agitation for higher salaries. By introducing a social cost to the lecturers' demands, Moi may have intended to halt the rapidly increasing wave of support for the dons, but lecturers and opposition legislators accused him of trying to estrange them from students and parents, and derail reasoned debate on the union's registration* ». THE ECONOMIC REVIEW, « Onto the Bandwagaon », *The Weekly Review*, 10-16 janvier 1994, p. 24.

démocratisation, les enseignants sont surtout engagés, en filigrane, dans une négociation pour obtenir des hausses salariales. D'ailleurs, c'est sous cet angle que Francis John Gichaga analyse la réforme de l'UNES et de la privatisation de l'ensemble des activités de l'établissement de Nairobi : « *we had embraced income-generating activities such as University-run cafeterias, the bakery* […]*. After an analysis of the complaints raised by the lecturers during the 1994 strike, it became clear that the government did not have the capacity to improve the welfare of staff significantly, given the economic situation prevailing in the country at that time. Consequently, the University Management Board set up a committee* […] *to investigate ways of harnessing income-generating activities in the University* »[1410]. D'ailleurs, comme il l'explique lapidairement dans son autobiographie, malgré la mise en place de plusieurs séminaires et réunions pour expliquer le bienfondé de cette réforme de l'UNES, le corps enseignant n'a pas été trop difficile à convaincre eu égard à leurs intérêts économiques immédiats.

2.2.2.3. Les années 1990-2000 : démobilisation étudiante et lutte salariale enseignante

Les mouvements des étudiants à partir de 1995 sont essentiellement des mobilisations liées à des réformes du secteur de l'enseignement supérieur[1411]. L'année est marquée par plusieurs mouvements étudiants contre la mise en place du prêt étudiant HELB[1412]. Par exemple une lettre des leaders étudiants est envoyée au Ministre de l'éducation, Joseph Kamotho, le 23 octobre 1995 pour dénoncer l'introduction du HELB, la hausse des tarifs des frais quotidiens générée par le système de prêt et l'absence de visibilité des démarches administratives

[1410] GICHAGA, Francis John, *Surviving the Academic …*, *op. cit.*, p. 123.
[1411] On notera cependant une mobilisation des étudiants en 1997 qui font grève contre une réforme de l'« Education bill » qui prévoit que les étudiants ne payant pas leurs frais d'inscription soient renvoyés et exclus de l'université. Ce mouvement s'élargit à des revendications de transformations constitutionnelles sur les bases de l'opposition. OCHWADA, Hannington, « Students' Unrest in Kenya », *The Weekly Review*, 3 janvier 1997, p. 18 et THE WEEKLY REVIEW, « Another University Closure », *The Weekly Review*, 11 juillet 1997, p. 10-11.
[1412] THE WEEKLY REVIEW, « A New Method of Funding », *The Weekly Review*, 22 septembre 1995, p. 25.

pour y souscrire[1413]. En novembre 1996, de nouveaux mouvements s'organisent pour dénoncer le retard dans le paiement des prêts étudiants versés par le HELB, qui manque de liquidité pour satisfaire l'ensemble des demandes[1414]. C'est à cette période que plusieurs articles de journaux paraissent et structurent un débat public, soit pour soutenir la nécessité de réformer le fonctionnement des établissements, notamment en y favorisant le développement de stratégies pour générer en interne des fonds propres, soit pour y défendre l'investissement public[1415].

L'année 1997 est l'une des plus sombres dans le milieu universitaire kenyan après que l'un des leaders étudiants, Solomon Muruli, ait été brûlé vif le 23 février 1997 dans sa chambre à l'Université de Nairobi, laissant des doutes sur les auteurs de l'assassinat et provoquant, dans les jours suivants, une vague de révolte et de contestation. Solomon Muruli devient une figure symbole des mouvements étudiants et de leurs répressions[1416]. L'introduction des inscriptions parallèles en 1998 à l'Université de Nairobi, qui achève ce processus de privatisation de l'établissement, entraîne finalement une faible mobilisation des étudiants pendant un mois, fortement marqués par l'autoritarisme violent de l'Etat kenyan. Crispus Kiamba explique pourtant, « *the justification for the programs* […] *was so solid that the university administration decided that there was no going back* »[1417].

[1413] THE ECONOMIC REVIEW, « Food For Thought », *The Weekly Review*, 27 novembre-3 décembre 1995, p. 18 et KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 60-61.
[1414] THE WEEKLY REVIEW, « University Unrest », *The Weekly Review*, 29 novembre 1996, p. 17-18 et 20.
[1415] OCHIENG, William, « Universities Need the Wherewithal », *The Weekly Review*, 5 avril 1996, p. 19 ; MULAA, John, « Irrelevant Universities », *The Weekly Review*, 11 avril 1997, p. 15 et OCHIENG', William, « Hewers of the Ivory Tower », *The Weekly Review*, 9 mai 1997, p. 15.
[1416] En effet, quelques jours avant son décès, Solomon Muruli avait été torturé par la police pendant son séjour en prison et avait été plusieurs fois menacé de mort à sa sortie. THE WEEKLY REVIEW, « Death at the Campus », *The Weekly Review*, 28 février 1997, p. 3. ; THE WEEKLY REVIEW, « Terror on Campus », *The Weekly Review*, 28 février 1997, p. 4-7 ; THE WEEKLY REVIEW, « An Outpouring of Emotion », *The Weekly Review*, 28 février 1997, p. 7-9 ; THE WEEKLY REVIEW, « A Call to Avoid Speculation », *The Weekly Review*, 28 février 1997, p. 9 et KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student Activism and the Contemporary Struggle for Democracy in Kenya », *African Studies Review*, 2002, vol. 45, n° 1, p. 62.
[1417] KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored Students … », *art. cit.*, p. 60.

Les années 2000 ont été marquées par plusieurs vagues de mobilisations enseignantes[1418], qui explique, comme sur l'exemple de l'Université de Makerere en Ouganda, comment la formation structurée du mouvement enseignant a facilité et accentué la privatisation des universités publiques kenyanes afin de permettre une revalorisation importante des salaires via les Modules II. Surtout, le mouvement enseignant a profité de l'alternance politique et d'une plus grande marge de manœuvre avec l'arrivée au pouvoir de Mwai Kibaki (2002-2013) et d'une large coalition de l'opposition (« National rainbow coalition ») pour faire valoir ses droits[1419]. Alors que les enseignants étaient des interlocuteurs phares de la société civile pour essayer de peser dans le poids des décisions dans les années 1970-1990, ayant souvent été formés aux thèses marxistes et révolutionnaires, ils ne sont actuellement présents dans les débats politiques et publiques que pour réclamer de meilleures conditions de travail et salariales[1420] : « *quasiment tous les ans depuis 2003, le syndicat* [*de la UASU*] *organise des grèves afin de revaloriser significativement des salaires nettement insuffisants au regard notamment de la situation des universitaires des pays voisins. Lors du mouvement de 2003/2004, il a demandé une augmentation de 300% et a obtenu près de 30%, ce qui est peu dans un contexte d'inflation annuelle avoisinant couramment les 10%. En 2005, les enseignants font grève à nouveau et demandent que 35% des droits payés à l'occasion des programmes parallèles leurs soient versés dans le cadre d'augmentation de salaires. A l'automne 2006, de nouvelles grèves sont organisées. L'Etat accorde une augmentation de 15% mais renvoie près de 90 syndicalistes* »[1421]. Ces mobilisations ont d'ailleurs entraîné de nombreuses fermetures d'universités et des affrontements entre la police et les

[1418] Voir, par exemple, au milieu des années 2000 : ONYANGO, Dennis, « Three Strikes Hang Over », *Sunday Standard*, 9 novembre 2003, p. 16-18 ; RAMANI, Ken, « Varsity Closed », *East African Standard*, 11 novembre 2003, p. 1 et 23-25 ; LE RENOUVEAU DU BURUNDI, « Kenya. Fermeture de toutes les universités publiques du pays », *Le Renouveau du Burundi*, 13 novembre 2003, p. 7 ; OLE KIYIAPI, James, « More to it Than a Mere Dons' Strike », *Daily Nation*, 2 janvier 2004, p. 8 et NJUGUNA, Michael, « Wasted Years in Pursuit of Varsity Degree », *Daily Nation*, 27 janvier 2004, p. 11.
[1419] MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales … », *op. cit.*, p. 208.
[1420] CHEGE, Mwangi, « The Politics of Education in Kenyan Universities : a Call for a Paradigm Shift », *African Studies Review*, 2009, vol. 52, n° 3, p. 65.
[1421] MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales … », *op. cit.*, p. 208.

étudiants, manifestant parfois ouvertement contre les grèves des enseignants[1422]. Avec l'avènement des réformes introduites à la fin des années 1990 permettant à l'UoN de générer des fonds propres, les enseignants se sont en effet régulièrement mobilisés pour faire pression sur les autorités afin d'en bénéficier, comme l'explique Alex Wanjala, Maître de conférences de langue et de littérature française[1423] :

> « pour nous ici, ça va. Mais le problème est d'abord au niveau des financements. Et les conditions dans lesquelles on travaille. On n'a pas de bureau de travail, il n'y a pas assez de salles de cours. Et récemment, on était en grève à cause des salaires. On travaille beaucoup mais on n'est pas très bien payé. L'argent va, je ne sais pas où à l'université [*rires*] […]. Je crois qu'avec ces étudiants [privés] l'université gagne quatre milliards par an [*en shillings kenyans*]. Mais on ne sait pas où va l'argent. On nous dit qu'on est en train de construire et d'acheter des bâtiments, mais on ne sait pas où ça va ».

Cette pression des enseignants s'est surtout effectuée envers les gouvernements en place. Alors que les réformes de privatisation de l'Université de Nairobi ont peu à peu autonomisé financièrement l'établissement des autorités gouvernementales, l'Etat semble être devenu un recours pour les enseignants pour faire valoir leurs revendications salariales à l'encontre des administrateurs de l'UoN[1424]. Cette vague de mobilisation à intervalle régulier s'est notamment matérialisée entre octobre et décembre 2011, quand un important mouvement de grève des enseignants prend forme, dans une période plus générale de

---

[1422] SIRINGI, Samuel, « Saitoti Warns Students on Riots », *Daily Nation*, 13 mars 2003, p. 3 ; DAILY NATION, « Student Dies in Hospital After City Poly Riots », *Daily Nation*, 26 mai 2003, p. 8 ; DAILY NATION, « Varsity Is Closed After 2 Students Shot in Riot », *Daily Nation*, 1er juillet 2003, p. 1 ; NG'ETICH, Peter et MACHARIA, David, « University Is Closed After Riots », *Daily Nation*, 31 octobre 2003, p. 1 ; WACHIRA, Nick, « Strike by Scholars Opens Room for More Demands », *East African Standard*, 16 novembre 2003, p. 10 ; DAILY NATION, « Doubts Over Studies at Varsities », *Daily Nation*, 6 janvier 2004, p. 7 ; KIMANI, Joyce et BOSIRE, Julius, « Police Move in to Stop Varsity Students' Demo », *Sunday Nation*, 10 janvier 2004, p. 5 ; MUSEMBI, Oliver et BOSIRE, Julius, « University Closed After Riots », *Daily Nation*, 13 janvier 2004, p. 1 et DAILY NATION, « Students Are Sent Home Again », *Daily Nation*, 23 janvier 2004, p. 7.

[1423] Entretien, *op. cit.*

[1424] De même, quand les enseignants soupçonnent des pratiques de fraude ou de corruption au sein de l'UoN, ils en appellent au gouvernement pour qu'il intervienne. C'est une véritable transformation issue de cette privatisation du secteur de l'enseignement supérieur. Entretiens avec Benjamin Muindi, *op. cit.* et avec Rosemary Omwandho, responsable administrative de l'adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche, réalisé le 20/12/2011 à Nairobi.

mobilisation des employés de la fonction publique, qui fait suite à plusieurs cycles de négociations entre les représentants des enseignants et du gouvernement en 2008[1425]. D'ailleurs, Muga K'Olale, Secrétaire général de la UASU, menace les représentants du gouvernement : « *if you want to negotiate, you must be ready with concrete proposals, not empty promises. Since we gave them our proposals in 2009, they kept quiet until the other day when they realised we were dead set on the strike* »[1426]. Alors que ce mouvement débouche sur des concertations, une nouvelle grève, cette fois-ci décisive, prend forme en 2012 et entraîne la fermeture de plus de 31 établissements d'enseignement supérieur kenyans en septembre[1427]. Comme l'explique George Osanjo, Maître de conférences en science fondamentale et gréviste à l'UoN[1428] :

> « this strike was been called by the UASU […]. I am a member myself. I support it. I participate in the strike. I am not an official… I support UASU because, in the past, it was very difficult

[1425] MUSEMBI, Oliver, « Lecturers to Go on Strike in Two Weeks », *Daily Nation*, 24 octobre 2011, p. 8 ; DAILY NATION, « Varsity Lecturers Protest Over Delayed Teaching Allowances », *Daily Nation*, 24 octobre 2011, p. 10 ; DAILY NATION, « Varsities Staff Ready for Strike Next Week », *Daily Nation*, 31 octobre 2011, p. 9 ; MUINDI, Benjamin, « PS Orders Varsities and Unions to Avert Strike », *Daily Nation*, 3 novembre 2011, p. 8 ; NG'ETICH, Peter et MUTAMBO, Aggrey, « Lecturers Reject Pay Dispute Talks », *Daily Nation*, 7 novembre 2011 ; NG'ETICH, Peter, « Lecturers Rally Workers to Join Strike », *Daily Nation*, », 8 novembre 2011, p. 9 ; MUINDI, Benjamin, « Lecturers Snub Pay Talks With Minister », *Daily Nation*, 9 novembre 2011, p. 11 ; ODUOR, Augustin et OBALA, Roselyne, « Lecturers Strike Set to Paralyse Universities », *The Standard*, 9 novembre 2011, p. 1 et 5 ; THE STANDARD, « State Caught Napping by Paralysing Strikes », *The Standard*, 10 novembre 2011, p. 1 et 8 ; DAILY NATION, « Learning at All Public Universities Paralysed », *Daily Nation*, 10 novembre 2011, p. 19 ; MUINDI, Benjamin, « Varsities May Close as Strike Talks Collapse », *Daily Nation*, 11 novembre 2011, p. 1 et 6 ; MUINDI, Benjamin, « Union Split Over Lecturers' Strike », *Sunday Nation*, 13 novembre 2011, p. 3 ; DAILY NATION, « Dons Term End Strike Order Illegal », *Daily Nation*, 15 novembre 2011, p. 3 ; DAILY NATION, « Cotu Backs Lecturers' Strike », *Daily Nation*, 17 novembre 2011, p. 3 ; MUINDI, Benjamin et MWAI, Peter, « Dons' Strike Called Off to Allow Talks », *Daily Nation*, 18 novembre 2011, p. 1-2 ; SUNDAY NATION, « Do Lecturers Deserve Pay Rise ? », *Sunday Nation*, 20 novembre 2011, p. 2 ; MUINDI, Benjamin, « Lecturers Call for Salary Talks », *Daily Nation*, 28 novembre 2011, p. 9 ; ODUOR, Augustine, « Teachers, Civil Servants and Uasu Plot Joint National Strike », *The Standard*, 16 décembre 2011, p. 1 et 8 ; WAFULA, Caroline, « Strike Will Not Solve Kenya's Problems, Lobbies Tell Cotu », *Sunday Nation*, 18 décembre 2011, p. 11 et DAILY NATION, « Civil Servants Vow to Support January Strike », *Daily Nation*, 21 décembre 2011, p. 34.

[1426] DAILY NATION, « Uasu National Secretary-General, Mr Muga K'Olale », *Daily Nation*, 12 novembre 2011, p. 2.

[1427] DAILY NATION, « Teachers Call Off Strike After Pay Deal », *Daily Nation*, 2 septembre 2012, p. 4 ; DAILY NATION, « Varsity Staff Vow to Down Tools Over Pay », *Daily Nation*, 2 septembre 2012, p. 5 ; DAILY NATION, « Union Set to Launch Dons' Strike at 8am », *Daily Nation*, 5 septembre 2012, p. 4 ; KIPLANG'AT, Jeremiah, « Workers Defy Orders to End Strike », *Daily Nation*, 17 septembre 2012, p. 6 ; MWANGI, Esther, « Varsity Lecturers Call Off Strike », *Daily Nation*, 21 septembre 2012, p. 9 ; DAILY NATION, « Lecturers Strike », *Daily Nation*, 21 septembre 2012, p. 2 et SATURDAY NATION, « Business Resumes at Varsities », *Saturday Nation*, 22 septembre 2012, p. 6. Entretien avec Samuel M. Nyandemo, Maître de conférences en économie et responsable de l'Union du personnel académique à l'Université de Nairobi, réalisé le 27/09/2012 à Nairobi.

[1428] Entretien réalisé le 14/11/2011, Nairobi.

> to negotiate with the university administration and with the government, in terms of independent academic programs, in terms of financial, and even in participation by members of the university in political forum. When D. a. Moi was president, it was not easy […]. With the UASU the payment of lecturers increases. In the 1990's the lecturers were really poor underpaid […]. This strike is to increase the wage. In the past all public servant had the same wage. But, now, because of politics, there are big changes. So for example, if you look members of parliament, judges, magistrate, the wage is becoming totally disproportion. And I think it is unfair […]. So the government, the officials of universities and the leaders of UASU discuss and try to negotiate. But if they do not find compromises, the strike may continue and the university will be closed. And this is very bad because it is disrupted the academic program. The lecturers themselves will not be happy if the university closes, because we have lot of works, in terms of teaching and research […]. Everybody hopes that they will find an agreement ».

La grève aboutit finalement à une importante revalorisation des conditions salariales des enseignants. Alors qu'ils réclament une hausse de 100%, ils obtiennent finalement une augmentation d'environ 33% de leurs salaires et de 14% en ce qui concerne leurs allocations logements. Si cette hausse des salaires des enseignants est rendue possible via un échelonnement des paiements sur deux ans et la hausse de certaines taxes[1429], elle est surtout répercutée, au sein des établissements, via une importante hausse des frais d'inscription depuis la rentrée universitaire de 2014, ne manquant pas de déclencher le mécontentement des étudiants.

Pour autant, là encore comme en Ouganda, les étudiants n'ont pas massivement manifesté[1430]. Si cette démobilisation[1431] s'explique bien évidemment par les très

[1429] SIRINGI, Samuel, « Lecturers Win Fatter Pay, Allowances », *Daily Nation*, 25 septembre 2012, p. 5 ; OMOTO, Anderson, « Teachers' New Salaries Will Affect Every Kenyan Through Higher Taxes », *Daily Nation*, 25 septembre 2012, p. 14 et KANALI, Nixon, « All These Strikes to Demand Higher Salaries Will Lead to Increase in Tax », *Daily Nation*, 23 novembre 2011, p. 14.

[1430] Babu Owino, responsable de l'Organisation étudiante de l'Université de Nairobi, propose seulement d'améliorer la prise en charge du HELB pour absorber cette hausse des frais d'inscription. Se référer à DAILY NATION, « Students Threaten Demos Over Raised Fees », *Daily Nation*, 22 avril 2014, http://www.nation.co.ke/news/Students-threaten-demos-over-raised-fees/-/1056/2288290/-/uqt4lhz/-/index.html (consulté le 22/05/2014) ; DAILY NATION, « Don't Increase Fees, Varsity Students Say », *Daily*

fortes répressions qu'ont connues les mouvements étudiants, notamment contre les différentes vagues de frais d'inscription introduites au sein de l'Université de Nairobi, l'autoritarisme du régime n'explique pas à lui seul ce défaut d'action collective. Si à Makerere ce processus s'est également matérialisé à travers l'impact de la privatisation de l'université générant une scission des étudiants dès le début des années 1990 (partie 1, chapitre 2), il faut analyser ce processus au Kenya en regardant la sociologie et la construction historique de l'Etat. Comme l'explique Alew Wanjala[1432], ce sont les liens étroits entre le politique et les étudiants qui structurent et organisent la (non)action collective des étudiants[1433] :

> « à l'époque, la SONU était interdite. C'était à l'époque de notre dictateur, là [*rires*] […]. Au début [de l'officialisation de la SONU], je trouvais que c'était quelque chose de bien parce que les étudiants avaient une voix. Mais maintenant je trouve que c'est quelque chose de négatif, parce qu'ils sont manipulés par les gens de l'université, par les hommes politiques, ils n'ont pas les valeurs qu'avaient à l'époque les véritables leaders étudiants comme K. W. Kabando et J. A. Orengo[1434] […]. Aujourd'hui les

---

Nation, 4 mai 2014, http://www.nation.co.ke/news/DonT-increase-fees-varsity-students-say/-/1056/2303152/-/n388ar/-/index.html (consulté le 25/05/2014) ; DAILY NATION, « Strike Won't Solve Fees Dispute, Says Student Leader », *Daily Nation*, 19 mai 2014, http://www.nation.co.ke/counties/Student-leader-says-Strike-won-t-solve-fees-dispute/-/1107872/2320330/-/qhed7y/-/index.html (consulté le 25/05/2014) ; DAILY NATION, « University Students Take to the Streets in Fee Increase Row », *Daily Nation*, 20 mai 2014, http://www.nation.co.ke/news/University-students-take-to-the-streets-in-fee-increase-row/-/1056/2321708/-/1d8nqw/-/index.html (consulté le 25/05/2014) et DAILY NATION, « Varsity Students Go on Strike Over Fees Increase », *Daily Nation*, 20 mai 2014, http://www.nation.co.ke/counties/nairobi/varsity-students-strike/-/1954174/2320996/-/ikkavm/-/index.html (consulté le 25/05/2014). Des propos similaires de Babu Owino ont été tenus durant un entretien, *op. cit.*

[1431] Voir sur cette question de la démobilisation et le lien avec la trajectoire sociohistorique d'un Etat, les travaux de Marie-Emmanuelle Pommerolle sur le Cameroun et le Kenya : POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle, « La démobilisation collective au Cameroun : entre régime postautoritaire et militantisme extraverti », *Critique internationale*, 2008, vol. 3, n° 40, p. 73-94 et POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle, « A quoi servent les droits de l'Homme ? Action collective et changement politique au Cameroun et au Kenya », thèse pour le doctorat de science politique, Université de Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2005.

[1432] Des propos similaires ont été tenus par Dominic Wamugunda Wakimani (Doyen des étudiants et Maître de conférences en sociologie, entretien réalisé le 17/01/2012 à Nairobi), Ogutu Keroboto, (ancien étudiant au Département de mathématiques, entretien réalisé le 13/12/2011 à Nairobi) et Teresa Mbatia (Assistante de maître de conférences en géographie, entretien réalisé le 22/11/2011 à Nairobi).

[1433] Entretien, *op. cit.* Babu Owino affirmait durant son entretien « I love politics. Politics is my hobby », *op. cit.*

[1434] Les étudiants kenyans se sont largement mobilisés dans le développement des organisations non-gouvernementales au Kenya et dans le secteur associatif dans les années 1990-2000. Certains anciens leaders étudiants se sont même investis dans des carrières politiques. En effet, le poste de président de la SONU, nationalement reconnu, offre une tribune nationale et sert de tremplin et de lien entre le monde universitaire et politique. C'est notamment le cas de Kabango Wa Kabando et James Aggrey Orengo. Kabango Wa Kabando est responsable de la SONU de 1992 à 1993 quand il est inscrit en licence de science politique. Après avoir réalisé un master en politique publique et en management à l'Université de New-

leaders étudiants sont corrompus […]. Les hommes politiques donnent de l'argent pour que les leaders des étudiants les représentent à l'université, pour avoir une présence à l'université pour les élections et c'est comme ça que ça marche […]. Les organisations étudiantes n'ont pas de solution mais font plutôt partie du problème. Et il y a également beaucoup d'argent parce que tous les étudiants paient 1000 Kshs [*environ 12 US$*] de frais universitaires pour ces activités [de représentations étudiantes]. Et ce sont ces leaders étudiants qui gèrent ce budget là. Et là où il y a de l'argent, il y a toujours quelque chose ».

2.2.3. Politisation et ethnicisation de l'Université de Nairobi. Analyse des réformes au regard de la formation de l'Etat kenyan

« *At every level of state and society and in every institution, the process of neo-patrimonialism shapes political and economic activity, as loosely structured factions based around powerful patrons compete for power and resources. These informal structures of authority and competition lie within and often conflict with formal bureaucratic-legal institutions and explain much of Kenya's politics since 1983* »[1435].

Les réformes à l'Université de Nairobi, et plus largement les transformations de la structure du système de l'enseignement supérieur kenyan, ont essentiellement été analysées autour des résultats des plans d'ajustement structurel, conséquences de la crise économique de la fin des années 1970, comme de la

---

York aux Etats-Unis entre 1999 et 2001, il est employé entre 2003 et 2007 pour la compagnie nationale kenyane de gestion de l'eau (« National water and sewerage corporation ») et devient en 2007 Parlementaire affilié au parti politique Safina (allié de M. Kibaki aux élections de 2007 dans la formation du « Party of national unity »). Entre 2008 et 2012, Kabango Wa Kabando est Assistant du ministre de l'éducation sur les questions de la jeunesse. James Aggrey Orengo est responsable des étudiants de l'Université de Nairobi en 1974 alors qu'il étudie à la « Kenya school of law » de l'UoN. Il a plusieurs fois été emprisonné pour ses activités de représentation et d'organisation de boycotts. Il est élu au parlement en 1980 et devient le plus jeune parlementaire de l'histoire du Kenya. Ministre des problématiques foncières entre 2008 et 2013, c'est aujourd'hui l'un des hommes politiques les plus célèbres au Kenya, notamment parmi les étudiants. Il est à l'origine, en 2000, du lancement du mouvement politique « Movement for change » ce qui le pousse à se présenter aux élections présidentielles de 2002. Travail des profils bibliographiques sur le site Internet du parlement kenyan http://www.parliament.go.ke (consulté le 07/12/2010), dans AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student … », *art. cit.*, p. 172-173 ; GICHAGA, Francis John, *Surviving the Academic …*, *op. cit.*, p. 143-145 ; KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 63 et dans OMONDI, George, « The Student Movement and Youth Organizations in Kenya's Political Development : a Recent History » in AFRICAN RESEARCH AND RESSOURCE FORUM, *Civil Society and Governance in Kenya since 2002. Between Transition and Crisis*, Nairobi, African Research and Resource Forum, 2010, p. 113-134.

[1435] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 9.

pression démographique à la sortie de l'enseignement secondaire. Une généalogie des mouvements étudiants et enseignants apporte un nouveau regard à cette compréhension des réformes. Mais cette lecture originale ne peut s'articuler qu'à travers une matrice, plus générale, de la trajectoire sociohistorique de l'Etat kenyan. En effet, l'analyse des réformes à l'Université de Nairobi permet de mieux comprendre les caractéristiques de l'Etat kenyan et, conjointement, l'étude des modalités de la trajectoire de l'Etat nous informe comment elles configurent l'action publique.

L'objectif de cette dernière partie est de démontrer que l'autoritarisme du régime de D. a. Moi, hérité de J. Kenyatta, l'ethnicisation politique de l'établissement afin de fragmenter le mouvement étudiant comme l'autonomisation progressive de l'Université de Nairobi de la tutelle de l'Etat intrinsèquement liée au développement de nouvelles institutions publiques (les universités de Moi en 1984 et de Kenyatta en 1985) sont directement issus de cette lecture ambivalente du politique et de l'action publique. Les programmes d'ajustement structurel se sont simplement agrégés à un contexte politique singulier et ne peuvent, à eux seuls, expliquer la privatisation de l'UoN. Plutôt, ces réformes prennent racine dans l'ensemble des stratégies déployées par l'Etat kenyan pour asseoir sa légitimité et sa stabilité politique. Si la faiblesse du mouvement étudiant et la prégnance de la mobilisation enseignante sont des caractéristiques partagées avec son voisin ougandais, le cas kenyan connaît une configuration singulière eu égard à la trajectoire et à la formation de l'Etat. La fragmentation du corps étudiant n'est pas une conséquence des réformes de privatisation comme en Ouganda, puisque son avènement intervient seulement fin 1990 au Kenya, mais plutôt de l'instrumentalisation et de la politisation de l'établissement.

Tout d'abord, il est important de souligner que la politisation de l'Université de Nairobi s'est construite en partie autour du statut de chancelier de l'établissement occupé par le président kenyan jusqu'en 2003. Jomo Kenyatta et

Daniel arap Moi y ont, par exemple, nommé l'ensemble de l'administration, des vice-chanceliers, des membres du sénat et conseil de l'université, « *communément appelé Mafia Board* »[1436], jusqu'aux doyens des départements. Ces nominations politiques permettent de mieux contrôler le contenu des enseignements délivrés, des publications et des déplacements des enseignants-chercheurs en dehors du territoire, et de maîtriser l'organisation de conférence scientifique[1437] : « *even a public lecture by any student, academic member of staff, or anyone within the premises of the universities must be cleared by the Office of the Vice-Chancellors. On a number of occasions permits are denied to students and lecturers on flimsy grounds. For example, in 1992 a lecturer in the Department of Sociology, University of Nairobi, was denied a permit to deliver a lecture on Kenya's 1992 multiparty elections* »[1438]. Surtout, cette main mise de l'Etat sur l'Université de Nairobi a permis, pendant le mandat de D. a. Moi, de politiser les règles d'admission des étudiants, notamment en mettant en place des politiques de discrimination positive en faveur des membres des ethnies pro-KANU des régions « défavorisées » proches du gouvernement, constituant des soutiens politiques prépondérant à la stabilité du régime et du fonctionnement de l'Etat[1439]. D'ailleurs, à son arrivé au pouvoir, D. a. Moi installe le nouveau Ministère de l'enseignement supérieur au sein même de l'Université de Nairobi et transforme le nom du Département de science politique, soupçonné d'être proche de l'opposition, en Département du gouvernement, assurant ainsi un peu plus son autorité sur l'institution universitaire[1440]. Ce lien entre l'Etat et l'université s'est également manifesté pour mobiliser les ressources de l'institution. Par exemple, pendant la campagne de 1997, les candidats des circonscriptions locales de la KANU ont utilisé les infrastructures de l'établissement (salles, voitures, etc.), tout en bénéficiant du soutien de

[1436] MAUPEU, Hervé et Jérôme Lafargue, « La société civile … », *art. cit.*, p. 66.
[1437] CHARTON, Hélène, « La place des … », *op. cit.*, p. 246.
[1438] ADAR, Korwa G., « Human Rights and … », *art. cit.*, p. 193.
[1439] MAUPEU, Hervé et Jérôme Lafargue, « La société civile … », *art. cit.*, p. 66.
[1440] DAUCH, Gene, « L'université et le … », *art. cit.*, p. 89.

nombreux enseignants et en détournant des fonds réservés au système de prêt étudiant HELB[1441].

Ce contrôle politique de l'établissement s'exerce également, comme étudié dans le cadre de la généalogie des mouvements étudiants et enseignants, via l'autoritarisme du régime de D. a. Moi et de son principe fondateur dans les années 1980-1990, « *l'Etat c'est Moi* »[1442]. Ce dernier prend racine dans la trajectoire de la formation de l'Etat kenyan depuis le 19ème siècle puisque l'action et les mobilisations politiques se sont historiquement structurées autour de registres violents[1443]. Après un court épisode libéral qui a suivi la succession de J. Kenyatta, le régime de D. a. Moi a repris et développé les techniques policières de contrôle et d'encadrement érigées sous J. Kenyatta[1444] : « *Moi was determined to establish his authority. « I am a firm believer in discipline », the new president told a passing-out parade of the National Youth Service. « Discipline means rules and regulations ». It soon became clear that what Moi meant by rules was not the rule of law, but rather the enforcement of his personal will* »[1445]. La tentative de coup d'Etat en 1982 offre l'occasion de mettre en place un système d'autoritarisme néo-corporatif où le parti unique a coopté, de manière plus efficace, les différentes composantes de la société (opposition politique, organisations syndicales, revenus des entreprises privées, etc.)[1446]. Surtout, le coup d'Etat est utilisé comme une fenêtre d'opportunité politique pour accroître la répression, notamment à l'Université de Nairobi : « *la tentative de coup d'Etat du 1er août lui* [régime de D. a. Moi] *a donné la possibilité de finir la tâche déjà entamée : tuer l'université en tant que centre de débat démocratique et d'expression ouverte* »[1447]. Alors que la trajectoire autoritaire de l'Etat Moi est avant tout la conséquence, pour stabiliser le régime, de la baisse des ressources du patronage

[1441] MAUPEU, Hervé et Jérôme Lafargue, « La société civile … », *art. cit.*, p. 66.
[1442] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope …*, *op. cit.*, p. 139.
[1443] MAUPEU, Hervé, « Mobilisations politiques à … », *op. cit.*, p. 480.
[1444] *Ibid.*, p. 488.
[1445] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope …*, *op. cit.*, p. 136-137.
[1446] MAUPEU, Hervé, « Mobilisations politiques à … », *op. cit.*, p. 488-489.
[1447] DAUCH, Gene, « L'université et le … », *art. cit.*, p. 84.

liée à la crise économique. L'hégémonie du régime et l'agenda des réformes implémentées ont ainsi été facilités par une culture du silence et par une surveillance généralisée de l'établissement universitaire, certains parlant d'ailleurs d'un système « *Big Brother* »[1448]. Pour autant ce contrôle politique va bien au-delà de la répression et de l'autoritarisme, marquant une rupture significative par rapport au système ougandais de Y. Museveni.

L'Université de Nairobi est surtout au centre d'un ensemble de jeux de pouvoir politique expliquant la trajectoire des réformes de l'enseignement supérieur au Kenya. Il a été démontré dans ce chapitre que l'établissement historique s'est progressivement autonomisé des ressources du gouvernement, notamment par différents instruments mis en place par les administrateurs au milieu des années 1990 pour générer des revenus propres (Module II, UNES, etc.). Cette distanciation financière est l'une des conséquences de la crise économique et des réformes, plus générales, entreprises pour abaisser les ressources de l'Etat. Surtout, la privatisation de l'université doit se comprendre au regard de la structure de l'enseignement supérieur. Comme étayé au début du chapitre, le Kenya a la particularité de disposer d'un paysage universitaire très compétitif qui se distingue, par exemple, par un intérêt des médias pour les classements continentaux des performances des établissements[1449] et surtout dans l'ensemble des encadrés publicitaires ayant envahi les quotidiens nationaux[1450]. Cette pluralisation de l'offre académique ne résulte pas seulement d'une démocratisation universitaire, discours mis en avant par les représentants des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales. Plutôt, le

[1448] CHEGE, Mwangi, « The Politics of … », *art. cit.*, p. 56-62.
[1449] MAUPEU, Hervé, « Les réformes néolibérales … », *op. cit.*, p. 209.
[1450] La mission démocratique est détournée à des vocations prédatrices de conquête de marché. Tous les jours, ce nouveau rapport offre/demande se donne à voir dans les messages publicitaires des quotidiens papiers (offre de cursus et de formation, publicisation des nouvelles antennes satellites déployées sur le territoire, annonce d'emploi pour des recherches de postes académiques et administratifs, informations pratiques pour les étudiants, etc.). Les universités publiques, privées, nationales, étrangères, récentes et/ou historiques développent de nouvelles stratégies de marketing pour se positionner et accroître leur attractivité vis-à-vis de leurs clients-étudiants. Recherche effectuée sur les publicités des universités éditées dans le quotidien « Daily Nation » entre le 1er octobre et le 30 novembre 2011. Et entretien réalisé avec Benjamin Muindi, *op. cit.*

nombre d'établissements publics au Kenya résulte de compromis politiques liés à la trajectoire sociohistorique de l'Etat, perceptible notamment au regard de l'extrême ethnicisation politique. Après l'Indépendance, et supplantant le paradigme de classe sociale, la variable ethnique a été construite par l'Etat kenyan comme la matrice de la compétition politique, de l'accès aux ressources, de la construction de la légitimité[1451] et, par concordance, d'une variable de la fabrique et de la mise en œuvre des politiques publiques : « *the significance of ethnicity has not been confined to the political arena alone. One sector that has come to manifest the growing ethnic consciousness in the Kenyan society is higher education* »[1452].

A partir du milieu des années 1980, une nouvelle stratégie de l'Etat est mise en place pour, d'une part, affaiblir l'Université de Nairobi (sa contestation étudiante en divisant géographiquement leur densité et le poids économique de l'institution), et d'autre part, implémenter de nouvelles pratiques de patronage et de redistribution des ressources publiques : la création de nouveaux établissements publics, alors que la crise économique et les premiers plans d'ajustement structurel encouragent plutôt une baisse des dépenses de l'appareil bureaucratique de l'Etat. Comme l'explique un rapport de la Commission kenyane pour les droits de l'homme, « *to control the UON further, new strategies were instituted. These included the shifting of resources from the UON to other universities, and particularly to Moi University in Eldoret. Lecturers and professors were offered higher salaries at Moi University and many left for Eldoret. More insidiously, the government began to appoint loyal academic staff to lucrative directorships of government-owned companies. Because the salaries of university staff are quite low, these government perks became prize catches for the lecturers, and a considerable number began to vocally defend the government. In*

[1451] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope …*, *op. cit.*, p. 16 et MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity, Higher Education and the Quest for State Legitimacy in Kenya », *Higher Education Policy*, 2012, vol. 26, p. 6.
[1452] MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity … », *art. cit.*, p. 2.

addition, the lecturers were required to sign forms that allowed for their dismissal without access to a hearing »[1453]. Cette stratégie n'est pas nouvelle mais doit plutôt se lire dans la trajectoire historique de l'Etat kenyan. En effet, alors que l'objectif de J. Kenyatta était, avec l'instauration et le contrôle de l'Université de Nairobi, de développer et asseoir l'hégémonie kikuyu sur le contrôle du pouvoir, le régime de D. a. Moi vise plutôt à rééquilibrer le pouvoir en faveur des minorités KAMATUSA (« Kalenjin, Masaai, Turkhana and Samburu ») sur lequel il base sa légitimité en y développant l'enseignement supérieur dans ces zones rurales[1454]. D'ailleurs le rapport Mackay de 1981, mandaté par le gouvernement, ne recommande pas simplement le développement de l'enseignement supérieur à travers la mise en place d'un second établissement. Il insiste avant tout sur l'emplacement de l'université en zone rurale et sur la réforme du système 8/4/4, perçue comme trop élitiste en favorisant l'accès à l'Université de Nairobi des étudiants du secondaire ayant étudié dans la capitale, et donc issus majoritairement de l'élite kikuyu[1455].

Aussi l'Etat kenyan va-t-il privilégier le développement de l'Université de Moi localisée à Eldoret, région dont est issue le président. Outre les importantes subventions gouvernementales allouées à l'établissement, de nombreux avantages sont octroyés aux enseignants par rapport à leurs collègues de l'Université de Nairobi, par exemple une hausse des salaires et un système de prêts avantageux pour l'achat d'un logement ou d'une voiture[1456]. En permettant à de nouveaux étudiants issus de cette région d'accéder à l'enseignement supérieur, en distribuant des postes académiques et administratifs au groupe ethnique ciblé par l'investissement[1457] et en favorisant un dynamisme régional, l'objectif est de former un établissement proche de l'Etat pour consolider la

[1453] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 5-6.
[1454] MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity … », *art. cit.*, p. 10.
[1455] *Ibid.*, p. 8.
[1456] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 53.
[1457] MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity … », *art. cit.*, p. 14. Ces débats sur l'équilibre ethnique au sein des établissements reviennent régulièrement dans la presse. Voir par exemple DAILY NATION,

stabilité politique. L'Université de Moi est ainsi conçue comme une institution moins politisée, notamment en y développant des filières scientifiques : « *it hoped that it* [Université de Moi] *could establish an institution which would be essentially for apolitical scientists and which would keep the presence of social scientists to a minimum. Science professors were rumoured to have received higher pay offers to induce them to switch from Nairobi. The government also pondered granting full university status to the Kenya Polytechnic because of its record in skilled man-power training, as well as the tranquillity of the campus* »[1458].

Largement critiquée par l'opposition, la formation des nouveaux établissements d'enseignement supérieur, financée en partie par l'étranger via des accords bilatéraux (principalement avec le Royaume-Uni, le Japon et les Etats-Unis) négociés par le gouvernement en reprenant le discours de la démocratisation de l'enseignement supérieur, s'explique avant tout par les dynamiques de légitimation et de construction de l'Etat kenyan[1459]. D'ailleurs, il n'est pas étonnant que cette stratégie ait largement été réinvestie par le régime de Mwai Kibaki qui a développé, surtout à partir du milieu des années 2000, de nombreux campus-satellites et établissements autonomes dans les régions servant ses intérêts politiques, notamment celles acquises à l'opposition : « *after his side lost disastrously in the 2005 national constitution referendum, President Kibaki sought to revive his dwindling political fortunes for the 2007 presidential elections by rewarding various ethnic groups that had supported him in 2002 with university institutions* […]. *In the run up to the 2010 constitutional referendum, President Kibaki sought the support of Kenyan Somalis when he gave a new university and three districts to North Eastern Province as he rallied residents to vote for the proposed constitutions* »[1460]. En utilisant les mêmes pratiques que J. Kenyatta

---

« Public University Chiefs Dismiss Audit Report on Staff Ethnicity », *Daily Nation*, 8 mars 2012, p. 19 et MATHENGE, Oliver, « The Ethnic Bastions on Campus Exposed », *Daily Nation*, 7 mars 2012, p. 1 et 4.

[1458] SAVAGE, Donald C. et TAYLOR, Cameron, « Academic Freedom in … », *art. cit.*, p. 319.

[1459] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 448.

[1460] MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity … », *art. cit.*, p. 12.

pour l'Université de Nairobi et que D. a. Moi pour l'Université de Moi, Mwai Kibaki a créé de nombreux établissements d'enseignement supérieur, soit pour consolider les pratiques de patronage politique, soit pour capter des soutiens politiques importants dans des régions anciennement acquises à l'opposition : « *during periods of intense political competition, as in the years 2000-2010, political interest has set the pace and tone for university developments in ways that have befuddled planners. In a bid to secure the Luo vote for his preferred successor in the 2002 general elections, the then President Daniel Moi declared Maseno University College a full-fledged university in 2001. A decade earlier, in 1991, he had decreed the establishment of the university college in a bid to sway the Luo from the political opposition. Similarly, in 2002 President Moi sought to sway the Luhya to his political succession scheme by declaring Western College of Science and Technology, a constituent college of Moi University to be known as Western University of Science and Technology* »[1461].

Surtout, à la fin de son mandat en 2012-2013 et en se basant sur le discours de décentralisation promu par l'IUCEA au niveau régional (partie 1, chapitre 3), Mwai Kibaki va créer quinze nouvelles universités publiques d'enseignement supérieur en autonomisant d'anciens campus-satellites de leurs établissements de rattachement[1462]. Le nombre d'universités publiques au Kenya passe ainsi de huit à vingt-trois. Outre la nomination de nouveaux chanceliers et de personnels administratifs, permettant une circulation de l'élite politique kenyane, l'économie

[1461] *Ibid.*, p. 12-13. On peut rajouter « Masinde Muliro University of Science and Technology », « Chuka University College », « Kimathi University of Technology », « Kisii University College », « Pwani University College » ou encore le « South Eastern University College ».

[1462] Se référer, notamment, à MBURU, Ngondi, « Government Set to Charter 15 Public Varsities », *Business Daily*, 14 décembre 2012, http://www.businessdailyafrica.com/Government-set-to-charter15-new-public-varsities/-/539546/1644060/-/ctw6osz/-/index.html (consulté le 08/04/2013) ; NYASATO, Robert, « Kibaki Charters 13th Public University », *The Standard*, 6 février 2013, http://www.standardmedia.co.ke/?articleID=2000076731&story_title=Kenya-Kibaki-Charters-13th-Public-University (consulté le 08/04/2013) ; NGANGA, Gilbert, « Plans for 15 New Public Universities to Boost Places », *University World News*, 9 février 2013, http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20130208120627703 (consulté le 08/04/2013) et NGANGA, Gilbert, « Spending Boost of 30% to Finance New Universities », *University World News*, 16 mars 2013, http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20130314135924295 (consulté le 08/04/2013).

politique de ces établissements, qui reçoivent plusieurs millions d'US dollars[1463], est au centre de toute les attentions, notamment en ce qui concerne les bourses allouées aux étudiants : « *transfer of the state resources to local regions via universities occurs in two ways. First are the direct state capitation grants to the institutions to meet development and operation expenditures in the institutions. Second are the state loans and grants provided to students to meet their tuition and accommodation expenses. The amount of funds transferred to institutions directly from the state exchequer has been tremendous. For small rural towns where the newer universities are based, this has been a significant boon to the local economies* »[1464].

Dans cette dynamique politique de création de nouveaux établissements universitaires, les étudiants constituent l'un des publics cibles des pratiques de patronage en redistribuant les ressources de l'Etat afin de contrôler un maximum les contestations. Si l'autoritarisme du régime engendre en partie la pacification et la démobilisation du corps étudiant, elles s'expliquent tout autant par les stratégies entreprises par le régime de D. a. Moi et reprises par M. Kibaki. En développant ces institutions d'enseignement supérieur dans des régions politiquement stratégiques, le régime de D. a. Moi a plus largement privilégié l'introduction d'étudiants-clients[1465] issus de ces territoires en mettant en place un ensemble d'outils pour lutter contre la discrimination : « *the government may have weighted university entrance requirements to give preference to those from poorer regions, and ordered the universities to follow an affirmative action policy to favour marginalised (i.e. pastoralist and Kalenjin) areas in faculties* »[1466]. Par exemple, l'ethnie kalenjin, affiliée à Daniel a. Moi, a profité de formidables opportunités, notamment pour partir étudier à l'étranger via les possibilités de bourse octroyée par le gouvernement. Sur le même principe, le système de prêt

[1463] MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity … », *art. cit.*, p. 16.
[1464] *Ibid.*, p. 15.
[1465] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 51.
[1466] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 448.

étudiant USLS a été conçu avant tout comme un instrument supplémentaire au système de patronage politique, les bourses constituant une rente politique importante du régime et de la construction de l'Etat. Ce modèle explique en partie l'absence de volonté politique pour mettre en place un système de suivi des emprunteurs jusqu'au milieu des années 1990[1467]. De la même manière, le système HELB instauré en 1995 est devenu une ressource du patronage politique kenyan en permettant une sélection stricte des étudiants via la décision, par le gouvernement, du montant alloué pour leurs études[1468]. Ce système est d'ailleurs le fruit de nombreuses controverses : « *the university loan scheme is now one of the most politicised issues in the country. In recent weeks politicians, both in the opposition and the ruling party, KANU, have claimed that the scheme is not fairly administrated. Some have alleged that students from poor families who the scheme was meant to benefit have been left out, while others allege that the loans are being given to students who come from poor communities deemed to be supportive of the ruling party* »[1469].

Mais cette ethnicisation politique du système de bourse n'est qu'un versant de cette indissociabilité de la compréhension des réformes au regard de la trajectoire historique de l'Etat. La principale variable instrumentalisée par D. a. Moi a été les étudiants. En effet après les importantes actions collectives des années 1980 et alors que la crise économique affaiblissait le système de patronage politique et la redistribution des ressources, l'autoritarisme du gouvernement s'est associé avec une stratégie d'ethnicisation des associations afin de fragmenter la communauté étudiante, c'est-à-dire de les diviser politiquement, principalement sur critère ethnique, dans l'objectif d'affaiblir et de prévenir les mouvements sociaux[1470]. A la différence de l'Ouganda, la

[1467] HORNSBY, Charles, *Kenya. A History …*, *op. cit.*, p. 650.
[1468] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 64-65.
[1469] THE WEEKLY REVIEW, « University Unrest », *The Weekly Review*, 29 novembre 1996, p. 17.
[1470] Sur l'usage de ces pratiques dans une perspective historique, voir par exemple SIHANYA, Ben, « How to Curtail the Brain Drain Affecting Kenyan Universities », *Sunday Nation*, 16 novembre 2003, p. 6 et FWAMBA, Fwamba Nc, « For Karl Marx a Struggle with Life and Himself », *The Nairobi Law Monthly*, février 2013, p. 20-23.

démobilisation progressive des étudiants au Kenya s'explique principalement par cette variable. Sous le régime de D. a. Moi, l'Etat a prolongé et approfondi les techniques de classifications, issues de la période coloniale, en élargissant l'éventail des statistiques publiques afin de fractionner la société en groupes ethniques et sociaux et de convoiter les groupes cibles pour entretenir la stabilité du régime, la redistribution des ressources et la construction de l'Etat tout en identifiant les ethnies et classes sociales dangereuses (kikuyu, luo, luhya)[1471].

A la suite de l'interdiction et de la radiation de l'association étudiante de l'Université de Nairobi en 1987, les étudiants ne possèdent plus de représentants légaux, période qui durera jusqu'en avril 1992. Pendant ces six années, le gouvernement kenyan, sous l'égide de son Ministre pour l'éducation Peter Oloo Aringo et de ses relais administratifs au sein de l'Université de Nairobi, notamment de Sam Ongeri[1472], va promouvoir localement des regroupements d'étudiants informels basés sur leur appartenance régionale et ethnique, en lieu et place d'une représentation centrale à l'établissement : « *because of their close relationships with Moi and other politicians, these associations were totally incapable of defending student interests that conflicted with the government. In addition to frequent declarations of loyalty to the president and the government, the associations preferred to deal with development projects in their home areas that had been approved by the authorities* »[1473]. Ce nouveau paysage universitaire, qui a généré la démobilisation des étudiants et qui explique en partie la privatisation de l'établissement, est entretenue par un système de patronage caractéristique de la trajectoire de l'Etat où chaque groupe d'étudiants est lié à des hommes politiques locaux et régionaux, eux mêmes associés au gouvernement et à D. a. Moi. Ce rhizome[1474] fonctionne par une redistribution des

[1471] MAUPEU, Hervé, « Mobilisations politiques à … », *op. cit.*, p. 489.
[1472] Sam Ongeri deviendra d'ailleurs Président du conseil de l'université avant d'être élu Député parlementaire (1997-2002), Ministre de l'éducation (2007-2012) et Ministre des affaires étrangères jusqu'à l'alternance politique de 2013. KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 53.
[1473] KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression …*, *op. cit.*, p. 7.
[1474] BAYART, Jean-François, *L'Etat en Afrique …*, *op. cit.*, p. 270 et suivantes.

ressources de l'Etat, notamment en utilisant le système des prêts étudiants comme une rente politique en y détournant les fonds et, conjointement, afin de faire pression sur les étudiants en vue de l'obtention d'un prêt avantageux. Cette fragmentation du mouvement étudiant est mis en place dans l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur kenyan à la fin des années 1980 et enclenche un tournant déterminant de l'action collective étudiante[1475]. Avec le retour au multipartisme en 1992, l'intensité de la politisation de l'université s'accentue, sur un modèle que connaît d'ailleurs son voisin burundais (partie 2, chapitre 4). L'ensemble des partis politiques, le plus souvent sur la base de l'appartenance ethnique, a investi l'espace universitaire pour développer son réseau en vue des compétitions électorales[1476]. D'ailleurs, en 1992, alors que la SONU est réintroduite, la KANU organise, avec l'appui de certains enseignants et de l'administration centrale, son propre rassemblement étudiant sous la bannière KANU'92 en essayant de coopter un maximum d'étudiants en promettant des rétributions importantes (économiques, académiques et professionnels) alors que les conséquences sociales des réformes universitaires (hausse des effectifs, prêts étudiants, frais universitaires) se font de plus en plus saillantes : « *university administrators supported KANU'92 activities, using university resources to shuttle district student association members to State House dinners and events where they were entertained, received handouts, and made contacts that would land them plush jobs after graduation* »[1477].

[1475] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 53.
[1476] MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity … », *art. cit.*, p. 7.
[1477] KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student … », *art. cit.*, p. 55-56.

Conclusion

> « *The higher education institutions* [*are*] *a microcosm of Kenyan society* »[1478].

La privatisation de l'enseignement supérieur au Kenya a essentiellement été analysée sous l'angle des conséquences des politiques d'ajustement structurel et des pressions émises par les représentants des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales. Cette lecture omet les apports empiriques et théoriques de la sociologie de l'action publique. La fabrique des politiques publiques est en effet façonnée par des négociations d'acteurs multipositionnés qui s'insèrent dans des contextes singuliers. L'étude de la trajectoire de la privatisation de l'Université de Nairobi confirme l'hypothèse principale d'une indissociabilité des politiques publiques avec la trajectoire sociohistorique de l'Etat. La politisation de l'institution, l'organisation des mouvements enseignants qui réclament de meilleures conditions salariales, la démobilisation et la fragmentation des étudiants, l'autoritarisme du régime de Daniel arap Moi comme, plus généralement, la généalogie de l'Etat kenyan sont des portes d'entrées heuristiques et originales, eu égard à la littérature existante, pour appréhender la privatisation de l'établissement et la configuration singulière de l'enseignement supérieur. L'étude de cas kenyane confirme également que les réformes de privatisation de l'enseignement supérieur peuvent se lire comme le résultat de la mobilisation structurée des enseignants associée à la démobilisation des étudiants dans des contextes de régimes répressifs et autoritaires. Pour autant, la répression du régime de D. a. Moi n'explique pas à elle seule la faiblesse de l'action collective des étudiants. La fragmentation du corps étudiant est surtout le résultat des pratiques d'ethnicisation politique associées à des réseaux de patronage performants, notamment liés aux systèmes de prêt étudiant USLS puis HELB.

L'étude de cas du Kenya démontre également comment la privatisation de l'université peut être un instrument stratégique pour l'Etat. En générant de nouvelles ressources et fonds propres, l'établissement d'enseignement supérieur a participé à la construction et la formation de l'Etat en permettant de distribuer de nouvelles ressources, notamment en captant les fonds issus des étudiants privés pour les allouer, en partie, aux enseignants afin de pacifier leurs mobilisations. De même l'expansion des établissements d'enseignement supérieur a été au centre de la rente politique alors que de nombreuses constructions d'établissements se sont réalisées, en partie, avec l'aide des fonds alloués par les bailleurs étrangers. Le système de patronage politique peut donc s'effectuer sans faire appel aux capacités financières de l'Etat, confirmant les thèses de Béatrice Hibou et des débats autour de la notion de privatisation (partie 2, chapitre 1)[1479]. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la dernière réforme de l'enseignement supérieur a été perçue, d'une part, comme un retour au premier plan de l'Etat dans la gestion de l'enseignement supérieur et, d'autre part, comme une perte d'autonomie de l'Université de Nairobi acquise avec les différentes étapes ayant mené à sa privatisation. En effet, la réforme des textes de loi régissant le fonctionnement universitaire kenyan en 2012 a généré de nombreux débats dans la presse[1480]. Alors que les universités publiques étaient régies par acte parlementaire, ce qui leur octroyait une plus grande autonomie de fonctionnement et de marge de manœuvre, académique comme économique, cette nouvelle loi suppose, avec la réforme de la CHE en « Commission for university education », que l'ensemble des établissements publics et privés kenyans se retrouve sous le contrôle de l'Etat, marquant une vrai rupture par

---

[1478] BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope …*, *op. cit.*, p. 146.
[1479] MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity … », *art. cit.*, p. 7.
[1480] MUINDI, Benjamin, « Public Varsities Set to Lose Autonomy », *Daily Nation*, 22 mars 2012, p. 11 ; FORTUNATE, Edith, « New Law Could End Strikes Over Salary at Universities », *Daily Nation. The Springboard*, 24 septembre 2012, p. 1-2 ; MUINDI, Benjamin, « New Law to Transform University Education », *Daily Nation*, 13 décembre 2012, http://www.nation.co.ke/News/New-law-to-transform-university-education-/-/1056/1643124/-/3hf9lwz/-/index.html (consulté le 08/04/2013) et MUINDI, Benjamin, « Counties Could Set up Own Universities », *Daily Nation*, 6 novembre 2014, p. 11. Voir également, BAILEY, Tracy, *The Role and …*, *op. cit.*

rapport à l'autonomisation progressivement acquise par l'UoN[1481]. Les tensions entre le gouvernement et l'Université de Nairobi sont nombreuses, notamment autour des suspicions de corruption entourant la gestion des fonds générés par les étudiants privés, mais silencieuses. Cette réforme de la CHE est également le résultat de la pression des administrateurs des établissements privés, et de leurs relais politiques, ayant développé de nombreux réseaux pour faire pression sur l'Etat afin que l'ensemble des établissements, privés comme publics, soit régi par des procédures de contrôle identiques[1482]. La privatisation des universités ne signifie pas un retrait de l'Etat mais suggère plutôt la mise en place de nouveaux espaces de discussions, de négociations et de rapports de force entre les acteurs.

Cette lecture autour de l'action collective et de l'économie politique des universités et de l'Etat permet d'établir un lien théorique et empirique avec la sociologie de l'action publique et de l'Etat. Elle est d'autant plus heuristique quand on met en comparaison ces cas d'études kenyans et ougandais avec leurs voisins tanzanien et burundais. En effet, les réformes à l'Université de Dar es Salaam (partie 2, chapitre 3) et à l'Université du Burundi (partie 2, chapitre 4) démontrent, par exemple, que les mouvements étudiants peuvent plutôt déboucher sur des politiques publiques négociées et à une absence de réforme.

[1481] Entretiens avec Kabiru Kinyanjui, ancien membre du Conseil public en charge de l'inspection des universités et de la Commission pour l'enseignement supérieur réalisé le 19/01/2012 à Nairobi, avec Florence K. Lenga, *op. cit.* et avec Peter M. Muturi, responsable administratif de l'adjoint du vice-chancelier en charge des affaires administratives et économiques réalisé le 02/10/2012 à Nairobi.
[1482] Entretien avec Njuguna Ng'ethe, *op. cit.*

3. Chapitre 3. Les réformes négociées à l'Université de Dar es Salaam : saisir la dépendance au sentier par le post-socialisme

Photo 3 : Affiche du second festival intellectuel Julius Nyerere



Affiche figurant sur le bâtiment de l'administration centrale
(© Olivier Provini, 24 avril 2010)

En 2008[1483], le conseil de l'Université de Dar es Salaam désigne le professeur Issa Gulamhussein Shivji[1484] pour diriger une chaire de recherche en étude panafricaine consacrée à Julius Kambarage Nyerere (« Mwalimu Julius K. Nyerere professorial research chair »), officiellement lancée le 15 avril pour correspondre avec la date d'anniversaire du premier président de la Tanzanie (12 avril 1922). Dès lors, un festival intellectuel est organisé chaque année en avril, le « Julius K. Nyerere intellectual festival », durant lequel une personnalité scientifique reconnue, alors investie « Distinguished Nyerere lecturer », est invitée à tenir une conférence sur la thématique de son choix[1485]. Ce festival est en partie financé par

[1483] Une partie de l'introduction est reprise du chapitre PROVINI, Olivier, « The University of Dar es Salaam : A Post-Nyerere Institution of Higher Education ? Legacies, Continuities and Changes in an Institutional Space (1961-2010) » in FOUERE, Marie-Aude (dir.), *Remembering Julius Nyerere in Tanzania : History, Legacy, Memories*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota, à paraître.

[1484] Issa G. Shivi est un universitaire tanzanien internationalement reconnu notamment sur les problématiques de politique de développement, de droit et de panafricanisme. Il est l'auteur de nombreux travaux académiques et rapports d'expertise. Voir notamment SHIVJI, Issa G., « The Democracy Debate in Africa : Tanzania », *Review of African Political Economy*, 1991, n° 50, p. 79-91 ; SHIVJI, Issa G., *The State and the Working People in Tanzania*, Dakar, Codesria Book Series, 1985 et SHIVJI, Issa G., *Intellectuals at the Hill. Essays and Talks 1969-1993*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1993.

[1485] Voir le site Internet de la chaire de recherche http://nyererechair.udsm.ac.tz/. Par exemple pendant le troisième festival intellectuel Julius Nyerere en avril 2011, le titre des conférences programmées était « Pan–Africanism and the Challenge of East African Integration » (par Issa G. Shivji), « Tanzanian Socialism and Africa's Future : Mere Footnote or First Step on a Long March » (par John S. Saul, universitaire canadien spécialisé en économie politique, très engagé dans les mouvements de libération politique et ayant enseigné à l'UDSM), « Nkrumahism and Consciencism in the Struggle for African Emancipation in

la Fondation « Mwalimu Nyerere », formée en juin 1996 par J. K. Nyerere, qui a actuellement comme objectif de lui rendre hommage en diffusant ses réflexions politiques, en publiant ses discours et en vendant des ouvrages rédigés par et sur J. K. Nyerere[1486]. Ce festival est également l'occasion de débattre publiquement de la philosophie politique du « Mwalimu »[1487] sur l'éducation et, plus largement, sur la transformation de la Tanzanie contemporaine. Par exemple le second festival, entre le 12 et 15 avril 2010, est organisé pour réfléchir et discuter de la déclaration d'Arusha, dont un extrait a été repris sur de larges affiches publicitaires : « *we have been oppressed a great deal, we have been exploited a great deal, we have been disregarded a great deal… Now we want a revolution* »[1488].

Au regard de la trajectoire politique et économique qu'a connue la Tanzanie depuis le milieu des années 1990, les réflexions de J. K. Nyerere sur l'exploitation capitaliste, la révolution, la construction de la nation, le socialisme (« Ujamaa » en swahili) ou l'indépendance économique et politique (« Kujitegemea »), qui sont au cœur du projet politique au milieu des années 1960-1970, peuvent sembler démodées, anachroniques et « *emprunt*[es] *à un horizon idéologique que l'on croyait dépassé* »[1489]. De même, le portrait officiel de Jakaya Mrisho Kikwete, Président de la Tanzanie depuis 2005 et prônant un libéralisme économique offensif, apposé au côté de celui de J. K. Nyerere dans l'ensemble des bureaux de l'administration de l'UDSM attire l'attention, interroge et, parfois, dérange. Ces paradoxes et ces dynamiques contradictoires se trouvent au cœur de la trajectoire de l'Etat tanzanien, de ses politiques publiques comme de ses

---

Contrast to Senghor's Negritude » (par Dani Wadada Nabudere, décédé en novembre 2011, qui était un célèbre universitaire ougandais, anciennement professeur associé à l'UDSM, et également très engagé politiquement). Voir la publication *Chemchemi. Mwalimu Nyerere Professorial Chair in Pan–African Studies*, 2011, n° 4.

[1486] Se référer au site Internet de la fondation http://www.nyererefoundation.org.

[1487] Surnom associé à Julius K. Nyerere signifiant l'instituteur, l'enseignant en swahili.

[1488] NYERERE, Julius K., *Freedom and Socialism/Uhuru na Ujamaa : A Selection from Writings and Speeches 1965–1967*, Nairobi, Oxford University Press, 1969, p. 235.

[1489] LANDRY, Tristan et ZOBEL, Clemens (dir.), *Post-socialisme, post-colonialisme et postérité de l'idéologie*, Bordeaux/Paris, Centre d'études africaines/EHESS, 2000, p. 1.

institutions. De son héritage forgé par le socialisme à son intégration au paysage de l'économie de marché depuis les années 1990[1490], l'Université de Dar es Salaam et ses réformes sont un exemple remarquable et saisissant de cette imbrication du passé et du présent et du poids de l'histoire, des représentations comme des pratiques des acteurs, dans le changement.

Au moment de l'Indépendance en décembre 1961, la Tanzanie ne possède pas d'institutions d'enseignement supérieur. Le pays dépend lourdement des expatriés dans la formation des cadres de la fonction publique. Cette situation est jugée inacceptable par les dirigeants nationalistes. Le gouvernement lance alors 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'installe provisoirement à Lumumba Street, au centre de la ville. Il ne possède alors qu'une seule Faculté de droit. De nombreux autres établissements supérieurs de formation en administration générale et d'enseignement technique ont été créés les années suivantes. Les programmes académiques dans les différentes facultés sont basés sur le modèle britannique. Néanmoins, la Faculté de droit « africanise » ses cursus à travers l'enseignement des lois islamiques et coutumières, quand les facultés des arts, des sciences sociales et de science proposent des études sur la société africaine, notamment autour des « swahili studies ». Le Collège universitaire de Dar es Salaam devient un organe constitutif de l'Université de l'Afrique Orientale en 1963. En 1964, le collège déplace ses locaux à l'« observation hill », où la majorité du campus est aujourd'hui installée, et devient, en juillet 1970, une université indépendante, l'Université de Dar es Salaam[1491].

[1490] BJERK, Paul K., « Sovereignty and Socialism in Tanzania : The Historiography of an African State », *History in Africa*, 2010, vol. 37, p. 275-319.
[1491] COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 10.

L'objectif de ce chapitre est de défendre l'hypothèse de l'indissociabilité des politiques publiques et de la trajectoire de la formation de l'Etat afin de comprendre pourquoi et comment les réformes cosmétiques de privatisation ayant structuré l'UDSM, mises en place entre les années 1990 et 2000, sont le fruit de compromis négociés s'expliquant par la coexistence de pratiques et de représentations antagonistes. L'omniprésence de la figure de J. K. Nyerere dans l'espace académique, par son image, ses mots[1492], les hommages récurrents qui lui sont rendus dans un espace universitaire pourtant structuré, de manière parallèle, par les outils du nouveau management public (bureau d'assurance qualité, rapports sur la bonne gouvernance et l'efficience administrative[1493]) met en relief la trajectoire spécifique de la Tanzanie. C'est en effet à travers la notion d'Etat post-socialiste[1494] que l'on peut comprendre l'enchevêtrement de modèle de réformes a priori contradictoires à l'UDSM entre, d'une part, l'héritage de J. K. Nyerere (conception de l'articulation entre l'université et la construction de la nation, forte centralisation bureaucratique, mise en place d'un système de gratuité pour les étudiants) et, d'autre part, des réformes depuis le milieu des années 1990 ou projets de réformes (avènement d'un système universitaire compétitif, déconcentration administrative, tentative de privatisation). De quelle manière cette lecture en terme de post-socialisme permet-elle d'appréhender les héritages institutionnels, les cadres de représentation comme les discours des acteurs ? Comment cette trajectoire post-socialiste de l'Etat tanzanien configure-t-elle les processus en cours et les réformes négociées de l'UDSM ? Comment l'héritage post-socialiste peut-il être invoqué stratégiquement par des acteurs pour se positionner et négocier le changement ? De quelles manières les politiques publiques nous renseignent-elles sur la formation de l'Etat tanzanien ?

[1492] FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa, and Political Morality in Contemporary Tanzania », *African Studies Review*, 2014, vol. 57, n° 1, p. 1-24.

[1493] Entretien avec Wineaster Anderson, Maîtresse de conférences au Département de marketing de l'Ecole de business de l'UDSM, Directrice du bureau de l'assurance qualité de l'UDSM, réalisé le 10/05/2013, Dar es Salaam.

[1494] PITCHER, Anne M. et ASKEW, Kelly M., « African Socialisms and Postsocialisms », *Africa : Journal of the International Africa Institute*, 2006, vol. 76, n° 1, p. 1-14 et FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation à l'épreuve du post-socialisme », *Politique africaine*, 2011, n° 121, p. 69-86.

Cette lecture de l'Etat et de l'action publique par la matrice du post-socialisme « *seeks to address theoretically and empirically the current state of formerly socialist African countries by privileging post–socialism as its frame* »[1495]. Dans cette notion de post-socialisme, le préfixe « post- » ne signifie pas que l'horizon socialiste a disparu, mais plutôt que certains héritages institutionnels comme certaines stratégies et représentations d'acteurs continuent d'être façonnés par le socialisme de J. K. Nyerere[1496]. On assiste à des configurations où le passé est imbriqué dans le présent, confirmant la nécessité d'adopter une perspective historique pour analyser les politiques publiques. En utilisant ce paradigme pour appréhender les réformes universitaires et les transformations du système de l'enseignement supérieur tanzanien depuis les années 1990, l'objectif est bien de lier cette compréhension des réformes par la trajectoire sociologique et historique de l'Etat en Tanzanie. Cette notion de trajectoire post-socialiste de l'Etat peut être théoriquement reliée à celle de « sentier de dépendance » (« path dependence »), courante en analyse des politiques publiques. Une lecture en terme de sentier de dépendance s'appuie sur l'idée que les configurations institutionnelles évoluent de façon marginale et selon un sentier tout tracé, marqué par le poids des choix effectués dans le passé[1497]. Selon Margaret Levi, « *path dependence has to mean* […] *that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are many different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to clamber – and essential if the chosen branch dies – the branch on which a climber begins is the one* [it] *tends to follow* »[1498]. Ce concept est heuristique pour étudier les espaces où cohabitent

[1495] PITCHER, Anne M. et ASKEW, Kelly M., « African Socialisms and … », *art. cit.*, p. 3.
[1496] FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation … », *art. cit.*, p. 72.
[1497] PALIER, Bruno, « Path Dependence (dépendance au chemin emprunté) » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des …*, *op. cit.*, p. 411.
[1498] LEVI, Margaret, « A Model, A Method, and a Map : Rational Choice in Comparative and Historical Analysis » in LICHBACH, Mark I. et ZUCKERMAN, Alan S. (éd.), *Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 28.

des dynamiques contradictoires et pour comprendre pourquoi on observe, parfois, des changements limités et des statu quo (chapitre 1). Cette permanence des structures peut également s'expliquer par la mobilisation d'acteurs comme le démontre Paul Pierson dans ses travaux sur les limites des réformes précédemment annoncées par Ronald Reagan et Margaret Thatcher[1499]. Par exemple, il est central de comprendre comment les étudiants peuvent utiliser la mémoire de Julius K. Nyerere dans leurs mobilisations (affiches, chants, déclaration, etc.) pour légitimer leur position dans le rapport de force qui s'engage avec l'administration centrale et l'Etat, notamment sur la question de la politique de partage des coûts.

L'hypothèse défendue est que l'Université de Dar es Salaam se situe dans un espace d'entre-deux via la mise en place de réformes issues d'un agenda libéral, prônées notamment par les représentants des organisations internationales et des bailleurs de fonds, façonnées et reconfigurées par le maintien d'une forme de continuité, par des pratiques et des représentations issues des politiques éducatives de la période socialiste, aboutissant à un paysage universitaire éloigné des voisins kenyan et ougandais. Par cette imbrication des lectures en termes de politiques publiques et de sociologie de l'Etat, le chapitre permet également d'alimenter la littérature sur l'Etat en Tanzanie, fortement dépourvue depuis les années 1990.

3.1. Le processus de réformes à l'Université de Dar es Salaam[1500]

> « [*The University of Dar es Salaam*] *is a public university. It was founded by the government, it's funded by the government, and we are almost 99% dependent on the government. So, certainly,*

[1499] PIERSON, Paul, *Dismantling the Welfare …*, *op. cit.*

[1500] Cette première partie de chapitre est en partie issue de travaux antérieurs : PROVINI, Olivier, « Les réformes à l'Université de Dar es Salaam (1961-2010) … », *op. cit.* et PROVINI, Olivier, « Les réformes à l'Université de Dar es Salaam : l'établissement d'un nouveau marché de l'enseignement supérieur » in BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires …*, *op. cit.*, p. 275-298.

> *yes, the conception, the mission, the vision are chartered out sort of nationally, you know, university education is government education – so whatever development plans there are in the government, whatever goals you have and whatever vision* […]*. So definitely you can see that we are a service provider to the government, so our very existence is determined by what the government and the society at large, what the Tanzanian government wants* »[1501].

Les réformes à l'Université de Dar es Salaam engagées, au début des années 1990, par les administrateurs de l'établissement se sont essentiellement orientées vers une restructuration de la gouvernance et une nouvelle élaboration des missions de l'UDSM, notamment vis-à-vis de son rapport avec la société. A l'inverse, les transformations ayant trait au fonctionnement économique de l'université ont plutôt été portées et mises en place par le gouvernement, à la différence des universités voisines de Makerere et de Nairobi où les administrateurs des établissements ont implémenté des initiatives innovantes, comme les cours du soir, les programmes parallèles ou l'introduction d'étudiants privés. Surtout, il apparaît que ces réformes visant à restructurer le modèle économique de l'établissement sont cosmétiques et ne permettent pas son objectif initial, promu notamment par les partenaires étrangers du gouvernement et de l'établissement : le désengagement progressif financier de l'Etat dans le budget de l'UDSM.

3.1.1. Repenser l'Université de Dar es Salaam : de l'initiative des ingénieurs aux réformes des administrateurs

L'Université de Dar es Salaam a entamé un important processus de réflexion et de transformation dans les années 1990, encadré par la gouvernance de Matthew L. Luhanga, Vice-Chancelier de l'établissement entre 1991 et 2006. Plusieurs réformes portant sur la gouvernance ont été engagées par l'administration de

[1501] Un professeur de l'Université de Dar es Salaam cité dans le rapport de BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic …*, *op. cit.*, p. 69.

l'UDSM avec le soutien du gouvernement et des partenaires étrangers. Cette vague de réflexion s'est nourrie de l'idée que l'établissement n'avait jamais connu de réforme d'envergure depuis sa création en 1970. L'équipe administrative défend ainsi l'idée que les programmes enseignés, les infrastructures comme le mode de gouvernance ne répondent plus aux attentes et aux besoins de la société et que l'UDSM n'a pas su s'adapter aux changements de la Tanzanie depuis trente ans, comme si l'établissement était resté hors du temps[1502]. Son rôle fixé dans les années 1960-1970 serait en profond décalage avec les réalités politiques, sociales et économiques du début des années 1990[1503]. L'ensemble de ces réflexions a été abondamment relayé par les réformateurs et administrateurs de l'époque via plusieurs publications institutionnelles[1504] pensées comme une stratégie par l'équipe administrative de l'UDSM pour faire accepter à la communauté universitaire, étudiants comme enseignants, ces transformations importantes[1505]. Cette équipe administrative a également participé à de nombreux colloques, formations et conférences régionales et internationales dans les années 2000 pour présenter le programme de réformes institutionnelles mis en place à l'Université de Dar es Salaam par exemple en 2003 à « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! » (partie 1, chapitre 3).

Cette dynamique de réflexion, débouchant sur plusieurs programmes et groupes de travail, trouve son origine en 1988-1989 quand la Faculté d'ingénierie de l'Université de Dar es Salaam dirigée par le Professeur M. Masuha[1506], avec le soutien financier des coopérations allemande et suisse[1507], entreprend une revue importante de ses activités. Cet inventaire a pour objectif de s'attaquer aux

[1502] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 45.
[1503] LAWI, Yusufu Q., « Present Conjuncture : the University of Dar es Salaam at the Beginning of the 21th Century » in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 45.
[1504] Voir l'ensemble des références citées dans le chapitre 1.
[1505] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 169-170.
[1506] COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 10.
[1507] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 44.

enjeux du départ de nombreux étudiants à l'étranger après leur licence, de trouver des solutions pour améliorer les conditions de travail des enseignants et leurs rémunérations, de renforcer les liens entre la faculté et le secteur privé, de développer la recherche universitaire et de mettre en place progressivement des espaces de formation en master et doctorat. La Faculté d'ingénierie est ainsi considérée comme étant l'initiatrice des réflexions amorcées au sein de l'UDSM : « *the Faculty of Engineering embarked on a transformation programme. This sent ripples to the rest of the University* […]. *The inspiration from the Faculty of Engineering galvanized the then newly appointed Chief Administrative Officer, Prof. Daniel J. Mkude, to plant the seeds of reform at university level* »[1508]. C'est d'ailleurs pour cette raison que Matthew L. Luhanga, Professeur en ingénierie des télécommunications et ayant participé aux réflexions et transformations de la faculté, va être nommé par le Président tanzanien Ali Hassan Mwinyi (1985-1995) au poste de Vice-Chancelier de l'établissement trois ans après pour engager, plus largement, ces réflexions à l'ensemble des unités académiques de l'UDSM[1509].

Aussi, à la suite des initiatives de la Faculté d'ingénierie et de la nomination de Matthew L. Luhanga en 1991, l'UDSM entame une expertise de ses missions et de ses activités via la mise en place d'un premier rapport de synthèse interne intitulé « Management effectiveness review report ». Le document a pour objectif d'encadrer les débats sur les difficultés rencontrées au sein de l'établissement afin de proposer un ensemble de recommandations pour y remédier. Ce rapport prend la forme d'une conclusion des réflexions relatives aux dysfonctionnements de l'établissement puisque trente-quatre documents ont été édités par l'administration entre janvier et février 1991[1510]. Ce processus débouche sur la

[1508] MKUDE, Daniel J. *et al.*, « The Civic Role and Social Responsibility of Higher Education Institutions in Society. A Focus on the University of Dar es Salaam », Proceedings of the 14th Annual Consultative Meeting of the UDSM Institutional Transformation Programme, 16-17 August 2007, p. 186-198 cité par LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 44.
[1509] Entretien avec Matthew L. Luhanga, Professeur en ingénierie des télécommunications, ancien Vice-Chancelier de l'université et Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques, réalisé le 19/03/2010, Dar es Salaam.
[1510] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 45.

mise en place d'un important programme « Institutional Transformation Programme » (ITP), nommé également « UDSM 2000 »[1511], qui construit une première ébauche de projet de réforme devant engager l'université sur les dix prochaines années. Plus que l'absence de discussions et de réformes sur l'établissement depuis les années 1960-1970, ces débats au sein de l'UDSM, comme l'explique J. K. Mkude, ont surtout été enclenchés pour répondre aux différentes crises étudiantes et enseignantes, notamment après la fermeture de huit mois de l'UDSM en 1990-1991[1512], engageant le personnel administratif à apporter des solutions viables afin de pacifier le campus[1513] :

> « the University had a lot of crises. There were a lot of student boycotts, student strikes and also staff member boycotts. So the conditions of leaving for students and staff were extremely bad. It was during this period that the new leadership came [*équipe administrative encadrée par M. L. Luhanga*], it was during the 1990's. So I think that is why the all things began. The top leadership set up a committee to look what is wrong to the university, to look very objectively and to make suggestions. So there were many reports with very many details and issues : financial issues, governance issues, student issues, and so far. So, they analysed the problem and they also made suggestions on the university issues, on what the university should be and should make. That is the starting point ».

La mise en place de l'ITP, où l'invité d'honneur de la première réunion de travail est le Président tanzanien A. H. Mwinyi, déclenche la formation d'un comité d'encadrement, dirigé par le vice-chancelier afin de superviser le programme[1514]. M. L. Luhanga est entouré d'une équipe resserrée encadrant les discussions et l'élaboration des rapports : Daniel J. Mkude (Adjoint du vice-chancelier pour les questions administratives et Professeur de linguistique au Département de kiswahili), Penina O. Mlama (Adjointe du vice-chancelier pour les questions académiques et Professeure à la Faculté d'éducation), Herme J. Mosha (Doyen de

[1511] COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 15.
[1512] *Ibid.*, p. 9 et LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 70-71.
[1513] Entretien avec Daniel J. Mkude, *op. cit.*
[1514] *Ibid.*

la Faculté d'éducation), Okoso Amaa (Doyen de la Faculté de commerce et de management) et Tolly S. A. Mbwette (manager de l'ITP et Professeur en ingénierie environnementale à la Faculté d'ingénierie)[1515]. Ce processus est donc porté par des universitaires et administrateurs tanzaniens de l'UDSM et par une collaboration originale entre des professionnels des facultés d'ingénierie et d'éducation. Le recours à une expertise étrangère, notamment britannique, s'est effectué plus tardivement, à la fin des années 1990, et seulement de manière sporadique quand les initiatives de l'établissement ont commencé a être relayées par la presse et les rapports des bailleurs de fonds[1516]. Néanmoins, l'ITP est financièrement soutenu par les partenaires historiques de l'Université de Dar es Salaam, notamment les suédois de Sida/SAREC, les allemands du GTZ (équivalent de la GIZ actuellement) et les norvégiens du NORAD (partie 1, chapitre 4) : « *although the impulse and initiative for reform came from within, there is no doubt that donors played a significant role in facilitating the conceptualization, planning and implementation of the reform* »[1517].

Ces différents outils organisationnels et bureaucratiques engagent, dans la pratique, l'élaboration d'un ensemble de bases de données quantitatives afin de planifier les réformes. C'est en effet à cette période que les projections chiffrées se systématisent et se développent pour encadrer les réflexions des administrateurs, notamment concernant la croissance démographique prévisionnelle des effectifs étudiants. Les débats au sein du comité génèrent l'élaboration d'un plan sur quinze ans, « Corporate Strategic Plan » (CSP), couvrant la période 1993-2008[1518]. Le CSP est soumis au débat avec les partenaires universitaires, notamment les représentants des enseignants et des

[1515] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 1-2.
[1516] Par exemple les rapports en 1997 « External Review of the UDSM Strategic Planning Process » et en 1999 « Academic Audit of UDSM ». LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 154.
[1517] COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 12.
[1518] Le programme est divisé en quatre phases : la période initiale (1991-1993), de développement stratégique (1992-1995), de réalisation (1994-2002) et de consolidation (1998-2008). LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 96.

étudiants, via la mise en place de différents audits académiques[1519]. C'est d'ailleurs cette participation élargie aux discussions des réformes qui est souvent mise en avant dans les conférences régionales et internationales par les administrateurs de l'UDSM[1520]. Le gouvernement, par la voix de son ministre de l'enseignement supérieur, tient également régulièrement informé le parlement tanzanien des discussions en cours autour de l'ITP et du CSP. Cette consultation élargie est notamment une volonté conjointe des bailleurs de fonds et des responsables de l'administration afin de favoriser le consensus et de limiter les contestations des réformes[1521].

Ces différentes étapes (revue de l'efficacité de gestion, programme institutionnel de transformation et plan stratégique) débouchent essentiellement sur des propositions pour mettre en place une nouvelle gouvernance universitaire afin de rendre les unités académiques plus autonomes, sur le modèle des prescriptions internationales (partie 1 chapitres 1 et 4). La marginalisation régionale et internationale de l'université, qui avait perdu son rayonnement académique des années 1960-1970, a ainsi été analysée comme le résultat d'une gouvernance excessivement centralisée, bureaucratique et fastidieuse, rendue incapable de s'adapter aux besoins du marché, notamment en matière de formation universitaire et de recherche. Cette première vague de réformes s'est donc attelée à implémenter un nouveau mode de gouvernance où chaque faculté a été amenée à restructurer en interne son administration en produisant un plan stratégique en lien avec celui érigé par l'administration centrale[1522]. Ce processus de déconcentration administrative n'aboutit finalement qu'à la fin des années

[1519] NKUNYA, Mayunga H. H. et ISHUMI, Abel G. M., « Improvements in the … », *op. cit.*
[1520] LUHANGA, Matthew L. « L'expérience de la … », *op. cit.*
[1521] Entretiens avec Bertram B. B. Mapunda, Principal du Collège des arts et des sciences sociales, responsable du Département d'histoire et Professeur associé en histoire et archéologie, réalisés les 25/03/2010 et 30/04/2013 à Dar es Salaam et avec Godfrey Frederic, Assistant de maître de conférences au Département de botanique et qui réalise, en parallèle, sa thèse à UDSM, réalisé le 24/03/2010 à Dar es Salaam.
[1522] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 100 et COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 17.

2000 avec la transformation des facultés en collèges (partie 1, chapitre 4). Ce changement de terminologie confère statutairement aux collèges une plus grande autonomie vis-à-vis de l'administration centrale, rompant avec l'organigramme et le mode de management centralisé hérité de la période coloniale.

Conjointement à ces réflexions autour de l'architecture administrative de l'université, les débats ont essentiellement porté sur les missions de l'UDSM et son rapport avec la société tanzanienne. Alors que le pays traverse différentes phases de transformations politiques importantes au milieu des années 1980, engageant notamment des réformes de libéralisation économique, un nouveau rapport au marché est introduit au sein des missions de l'établissement. D'une part, via l'introduction de cours destinés à encourager les étudiants à devenir des entrepreneurs, marquant une rupture avec l'employabilité à la sortie de l'université, qui est, jusqu'aux années 1990, fortement marquée par des emplois publics administratifs[1523]. D'autre part, en favorisant les départements et les facultés à engager des partenariats avec des entreprises privées afin de lier la recherche académique avec les besoins du marché[1524]. Cette double transformation a des impacts décisifs sur les missions de l'établissement. Alors que dans les années 1970 les objectifs de l'Université de Dar es Salaam sont liés aux impératifs de développement national (« *to preserve, transmit and enhance knowledge for the benefit of the people of Tanzania in accordance with the principles of socialism accepted by the people of Tanzania* » ; « *to cooperate with the Government of the United Republic of Tanzania and the peoples of Tanzania* » et « *to prepare students to work with the people of Tanzania for the benefit of the nation* »), les missions, à partir du milieu des années 1990, insistent plutôt sur l'autonomie institutionnelle vis-à-vis du gouvernement et sur la compétitivité de

[1523] 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, 2004.

[1524] Entretien avec Yunus D. Mgaya, Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires administratives, Professeur de biologie et ancien Doyen de la Faculté des sciences aquatiques et de technologie, réalisé le 17/03/2010, Dar es Salaam.

l'établissement par rapport aux universités africaines, reprenant un champ lexical essentiellement basé sur la réussite et la performance (« *to assume a leading role* » ; « *to provide, promote and maintain centres of excellence* » et « *to excel in knowledge and human resource capacity building* »)[1525].

Cette phase de discussions et de réformes, entamée au début des années 1990, a un important écho dans les rapports internationaux. Elle est en effet très bien accueillie par les bailleurs de fonds et les organisations internationales, comme l'explique Matthew L. Luhanga dans l'introduction de son autobiographie sur les réformes universitaires : « *after the appearance of the article of Burton Bollagh in The Chronicle of Higher Education in 2001, I received telephone calls and emails from some foreign missions and donor organizations, based in Tanzania and abroad, congratulating the University and Management on the achievements made by the UDSM* »[1526]. Même si cette mise en exemplarité n'est pas comparable à la modélisation de l'Université de Makerere, le cas de l'UDSM est plusieurs fois cité dans les rapports de la Banque mondiale pour mettre en valeur ce processus de réformes entamé en interne au début des années 1990. Il est ainsi relevé que les responsables de l'Université de Dar es Salaam ont « *apporté des transformations remarquables en mettant en place de nouvelles structures de gestion* »[1527] afin de « *promouvoir une plus grande autonomie institutionnelle* »[1528].

Pour autant, cette première phase de réforme de la gouvernance administrative de l'université devait mener à une restructuration en profondeur du fonctionnement financier afin de promouvoir une autonomie budgétaire progressive de l'établissement, notamment sur le modèle du voisin ougandais.

[1525] Comparaison effectuée entre les missions éditées dans l'acte officiel de l'université en 1970 avec celles du plan stratégique de l'établissement pour la période 2003-2008. LAWI, Yusufu Q., « Present Conjuncture … », *op. cit.*, 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, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 136-151.
[1526] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 1.
[1527] BANQUE MONDIALE, *Construire les sociétés …*, *op. cit.*, p. 110.

Sur la base de cette plus grande déconcentration, l'objectif était, à terme, que ces unités académiques, affranchies de la tutelle de l'administration centrale, mettent en place des initiatives pour générer des fonds internes[1529]. Si cette restructuration organisationnelle n'a finalement pris forme qu'à la fin des années 2000, la durée de cette réforme, s'étendant sur près de vingt ans, n'explique pas à elle seule pourquoi les réformes engageant une privatisation de l'établissement, comme en Ouganda et au Kenya, n'ont pas abouti.

3.1.2. Une réforme cosmétique de partage des coûts

Comme étayé précédemment (introduction générale de la thèse et partie 2, chapitre 1), l'enseignement supérieur tanzanien est structuré par un système de prêt comme au Kenya. Pour autant, si les institutions voisines ont été réformées (passage de l'USLS au HELB), le modèle tanzanien connaît encore de nombreux dysfonctionnements. Alors qu'un système de prêt étudiant existe en Tanzanie depuis 1992, pour compenser les premiers frais introduits à la charge des étudiants, aucun remboursement n'a été effectué jusqu'en 2007, « *because the board had no viable loan recovery mechanism* »[1530]. C'est d'ailleurs pour cette raison que le « Higher education students' loan board » entreprend à la fin de l'année 2009 une vague campagne de communication dans la presse tanzanienne en publiant les noms des étudiants n'ayant pas encore remboursé leur prêt, un préjudice estimé à environ 32 millions US$. Le Directeur de la communication du HESLB, Samson Mwaisoba, accorde même plusieurs entretiens à des journalistes pour lancer des ultimatums aux mauvais payeurs sous peine de lourdes sanctions (interdiction d'ouvrir un compte bancaire, d'engager un nouvel emprunt, d'accéder à un crédit et de s'inscrire dans l'enseignement supérieur) [1531]. Cette

---

[1528] *Ibid.*, p. 122. Voir également l'encadré sur l'ITP p. 123.
[1529] COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 74-83.
[1530] BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic …*, *op. cit.* p. 21. Voir également MWINCHANDE, Upendo, « Students' Loan Agency Under Way », *Daily News*, 30 août 2002, p. 1 ; SWEDI, Mwanaidi, « Students Loans Board in Final Stages – Ministry », *The Guardian*, 1er avril 2003, p. 3 et DAILY News, « Students' Loan Bill Passage Hailed », *Daily News*, 2 mai 2004, p. 2.
[1531] RUGONZIBWA, Pius, « Ex-Students Owe Govt 49 bn/- », *Daily News*, 25 décembre 2009, n° 9970, p. 1.

sortie médiatique des représentants du HESLB est également accentuée par les pressions émises par l'organisme parlementaire « Parliamentary public organisations accounts committee » en dénonçant le fonctionnement du système de prêt étudiant, tant sur le mode de remboursement, qui reste déficient, que sur l'attribution des prêts, qui demeure floue et inégalitaire[1532]. Si ces chroniques font grand bruit, le système pour améliorer le recouvrement des prêts étudiants n'a pas pour autant été réformé. La Tanzanie devait instaurer progressivement, comme au Kenya, un programme plus performant de suivi des emprunteurs géré par la Banque centrale[1533], notamment quand les étudiants intègrent des entreprises privées ou partent à l'étranger[1534]. Comme l'affirme, Makenya A. H. Maboko, Adjoint du vice-chancelier chargé des affaires académiques, le non-remboursement des prêts étudiants n'est pas un enjeu lié au chômage des diplômés à la sortie de l'université mais plutôt à l'absence d'un système performant de suivi des emprunteurs[1535] :

> « I am not sure that the problem with the recovering was due that the candidate do not employ. It is more organisational, the loan board do not have enough good database of these graduate, they are not enough aggressive to recover the loans […]. It should be easier to tract the beneficiaries. We should be more aggressively ».

Cet épisode questionne donc, plus largement, la politique de l'enseignement supérieur de l'Etat tanzanien, et notamment des différentes réformes mises en place entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, visant à engager un retrait progressif de l'Etat dans le budget alloué à l'Université de Dar es Salaam. En effet, si plusieurs initiatives sont lancées au sein de l'UDSM pour instaurer une nouvelle architecture administrative, les discussions autour de

---

[1532] MGWABATI, Faraja, « Bunge Team Snubs Loan Board », *Daily News*, 16 janvier 2010, n° 1552, p. 1.

[1533] Entretien avec Akira Lavault, Attachée de coopération scientifique à l'Ambassade de France, plusieurs discussions informelles en février-avril 2010 à Dar es Salaam. Voir également LAVAULT , Akira, « Tanzanie : le système … », *art. cit.*

[1534] Entretiens avec M. Mugasa, Professeur de médecine vétérinaire, Adjoint du secrétaire exécutif de la Commission tanzanienne pour les universités, ancien Doyen de l'Ecole vétérinaire et Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques des universités de Sokoine et Mzumbe, réalisé le 10/05/2013 à Dar es Salaam. Et avec Simeon Mesaki, Professeur retraité de sociologie, réalisé le 26/02/2010 et plusieurs discussions informelles en février-avril 2010 et avril-mai 2013 à Dar es Salaam.

l'économie politique de l'établissement sont essentiellement du ressort de l'Etat. Surtout, l'ensemble des institutions de régulation du système universitaire a un caractère éminemment politique, comme le sous-entend Sylvia S. Temu, Adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche et des échanges de la connaissance et devenue, en mai 2013, Directrice de l'enseignement supérieur au Ministère pour l'éducation et de la formation professionnelle[1536] :

> « the higher education loans board is kind of a political organisation. It is unfortunate. I say it is unfortunate because funding education should be done politically correct because these are people for your country. This is the most important resource for your country. It should not be a propaganda issue ».

Comme pour les pays voisins kenyan et ougandais, la pression démographique à la sortie de l'enseignement secondaire en Tanzanie nécessite des besoins économiques importants pour financer les établissements d'enseignement supérieur et absorber cette demande. Les effectifs à l'Université de Dar es Salaam sont ainsi passés de 2 987 en 1985, à 9 233 en 2002 et à 19 024 en 2009. Les réformes impulsées par le gouvernement ont ainsi eu pour objectif de répondre à cet enjeu démographique et à un maintien de la qualité de l'enseignement supérieur via une logique d'augmentation de revenu consistant à ne plus dépendre majoritairement de l'Etat et à faire supporter progressivement les coûts de l'enseignement supérieur aux étudiants et à leurs parents[1537].

[1535] Entretien réalisé le 16/04/2013, Dar es Salaam.
[1536] Entretien, *op. cit.*
[1537] ISHENGOMA, Johnson M., « Cost-Sharing in … », *art. cit.*, p. 106.

Tableau 25 : Evolution des effectifs étudiants à l'Université de Dar es Salaam (1985-2009)[1538]

	Nombre d'étudiants inscrits à l'université
1985	2 987
1986	2 972
1987	2 891
1988	2 743
1989	2 839
1990	-
1991	2 801
1992	2 992
1993	2 968
1994	3 869
1995	4 291
1996	4 589
1997	5 220
1998	5 483
1999	6 318
2000	7 089
2001	7 493
2002	9 233
2003	9 769
2004	12 144
2005	15 091
2006	20 695
2007	19 650
2008	19 650
2009	19 024

[1538] UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year …*, *op. cit.* (2005), p. 83 ; COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 8 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Facts and Figures …*, *op. cit.*, p. 23-24 ; MKUDE, Daniel, « State of Higher … », *op. cit.*, p. 92-93 et site Internet de l'UDSM, rubrique « Facts and Figures », http://www.udsm.ac.tz/?q=node/68 (consulté le 20/04/2013). L'Université de Dar es Salaam a été fermée pendant toute l'année universitaire 1990-1991 après la grève des étudiants en avril 1990. A noter également que les chiffres entre 2007 et 2009 prennent en compte les effectifs des collèges de l'UCLAS et de MUCHS alors que ce sont des universités publiques autonomes depuis 2007 (partie 1, chapitre 4).

En 1988, alors que l'économie tanzanienne connaît une crise importante et que le gouvernement d'Ali Hassan Mwinyi met en place les premières mesures des plans d'ajustement structurel négociées avec les représentants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, la politique de partage des coûts est officiellement annoncée. Pourtant, il faut attendre 1992 pour voir la première phase se mettre en place, preuve que le consensus de cette politique n'est pas trouvé. En 1989, le gouvernement via le Ministère de l'éducation et de la culture met en place un groupe de travail, composé essentiellement d'experts tanzaniens, afin de réfléchir sur le développement stratégique et de répondre aux enjeux éducatifs en Tanzanie au début du 21ème siècle. Ce groupe se réunit pendant trois ans et présente son rapport en 1992 débouchant sur la formulation d'une nouvelle politique nationale en 1995 (« The education and training policy »)[1539].

C'est sur la base du document de 1992 que la politique de partage des coûts est officiellement adoptée en Tanzanie par le gouvernement, réforme portée par le Ministre des finances, Kighoma Malima, et le Ministre de la science, de la technologie et de l'enseignement supérieur, Benjamin Mkapa[1540]. Alors qu'entre 1974 et le début des années 1990, le secteur de l'enseignement supérieur est entièrement subventionné par l'Etat, cette réforme semble marquer un tournant décisif dans l'économie politique du système[1541], notamment pour les étudiants

[1539] MKUDE, Daniel, « State of Higher … », *op. cit.*, p. 41.

[1540] Ce principe de partage des coûts est ensuite élargi au système de santé l'année suivante. Voir les débats dans DAILY NEWS, « Higher Education May Cost More », *Daily News*, 24 janvier 1991, p. 3 ; UBWANI, Zephania, « University Wants Funds », *Daily News*, 22 mars 1991, p. 3 ; Article non signé, « A Look at Cost-Sharing in Education », *Daily News*, 6 février 1992, p. 1 ; DAILY NEWS, « President Reiterates Stand on Unruly Students », *Daily News*, 14 février 1992, p. 1 ; DAILY NEWS, « More Funds Needed for Science and Technology, Says Mkapa », *Daily News*, 1er août 1992, p. 1 ; MWANGULUBE, Richard, « Govt Urged to Increase Funding for Education », *Daily News*, 14 septembre 1992, p. 5 ; DAILY NEWS, « Medical Cost-Sharing Soon, Says Mayagila », *Daily News*, 22 mai 1993, p. 1 ; DAILY NEWS, « Cost Sharing Ushered in », *Daily News*, 18 juin 1993, p. 1 ; KULEKANA, John, « Cost-Sharing to Enhance Quality Education », *Daily News*, 4 février 1994, p. 3 ; RIOBA, Ayub, « Health Cost-Sharing Succeeds – Mayagila », *Daily News*, 1er avril 1994, p. 15 et DAILY NEWS, « Cost-Sharing Takes Off », *Daily News*, 5 avril 1994, p. 5.

[1541] En 1993, lors de l'inauguration de l'année universitaire, Benjamin Mkapa effectue un long discours devant les étudiants pour leur expliquer les dispositions techniques et philosophiques de la réforme, rendue nécessaire par la pression démographique combinée à la crise économique et aux politiques d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. MKAPA, Benjamin, « We Want Serious Minds at the University », *Daily News*, 4 octobre 1993, p. 7

qui étaient jusqu'alors entièrement pris en charge par le gouvernement comme l'explique Yusufu Q. Lawi, responsable du bureau du vice-chancelier et ancien étudiant à l'UDSM[1542] :

> « in my first years, as soon as I arrived in the campus, all was free [*rires*]. I went to the cafeteria, I went to the bookshop for free […]. All books were paid by the university even if the books that we found outside the university, in the city. You gave your receipt, and they paid back your books. It is the responsibility of the government to educate all people. At this time, higher education was only for few people. Now, the government says that this situation is not possible. So, I think also, that we have been pushed by the World Bank and development partners, outside the country… So, they introduce, slowly, the cost-sharing [policy]. It was necessary to finance higher education for the majority ».

La politique de partage des coûts en Tanzanie est singulière puisqu'elle s'est réalisée en plusieurs étapes. Elle mettra plus de dix ans pour réellement aboutir avec, en 2004, la généralisation des frais d'inscription et d'examen (partie 2, chapitre 1). De manière également étonnante, les frais d'inscription introduits ne sont pas aussi importants qu'en Ouganda et au Kenya et sont réservés aux étudiants privés, alors que dans les systèmes voisins ils concernent l'ensemble des étudiants inscrits[1543]. Les frais d'inscription appliqués à l'UDSM sont d'ailleurs soumis à différents contrôles du gouvernement, qui souhaite désormais élargir ces procédures aux tarifs appliqués au sein des universités privées, comme l'explique M. Mugasa, Adjoint du secrétaire exécutif de la Commission tanzanienne pour les universités[1544] :

> « at the moment the Ministry is responsible to control the fees, in particularly, in public universities. But we think, now, that we also have to control the fees in private universities. So, at the moment, we are on the exercise on putting a student unit cost and, therefore, we will require all the universities to calculate their fees based on [a] student unit cost. And also once a university is registered, we would like to know, even in private

[1542] Entretien, *op. cit.*
[1543] ISHENGOMA, Johnson M., « Cost-Sharing in … », *art. cit.*, p. 106.
[1544] Entretien, *op. cit.*

> universities, how much fees they are going to charge. And if the fees they are going to charge is to high, we say : « no, we cannot charge these fees ». So we have also the control of the fees in private universities because we cannot let everything just like that. We are allowed to them to charge a certain amount of fee, which is reasonable […]. We just regulate, when they start a university, if the fees are acceptable for looking at the economy of people. But we cannot allow a university to set on fee, the way they want ».

Alors que depuis le milieu des années 1990, l'Université de Dar es Salaam a la possibilité d'introduire des étudiants privés, le taux reste très faible puisqu'il ne concerne pas plus de 7% d'étudiants actuellement, très loin par exemple des standards de l'Université de Nairobi qui finance la majorité de son budget avec les fonds issus des étudiants privés. La très grande majorité des étudiants à l'UDSM est donc actuellement financée par le gouvernement, soit par un système de bourse allouée par le gouvernement, soit par un système de prêt étudiant où la traçabilité du remboursement à la fin des études n'est pas encore performant[1545].

Pourtant différents documents sont publiés dans les années 1990 sur la base du rapport de 1992 (« The technical education policy » en 1996, « The national science and technology policy » en 1996, « The higher education policy » en 1998 et « The national higher education policy » en 1999)[1546]. En 1998 un nouveau groupe de travail est même mis en place par le gouvernement « The task force on financial sustainability of higher education » et propose différentes stratégies pour financer l'enseignement supérieur et notamment un principe de responsabilité partagée. Pour autant, les prévisions situent encore l'Etat comme le principal bailleur du système universitaire puisque le gouvernement est appelé à financer 82% du budget des établissements publics (partie 2, chapitre 1)[1547]. Ce rapport propose donc que le gouvernement reste le principal bailleur des

[1545] Entretien avec Sylvia S. Temu, *op. cit.*
[1546] MKUDE, Daniel, « State of Higher … », *op. cit*, p. 41-46 et BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic …*, *op. cit.*, p. 17.
[1547] ISHENGOMA, Johnson M., « Tanzania … », *op. cit.*, p. 181 et BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic …*, *op. cit.*, p. 19.

institutions publiques d'enseignement supérieur en finançant, notamment, la quasi-intégralité de la prise en charge des étudiants ou le paiement des salaires des enseignants. Aussi, « *the government is the major source of funding of public higher education, despite the policy of cost-sharing* »[1548].

Parallèlement à la politique du gouvernement, différents programmes stratégiques sont rédigés par l'équipe de M. L. Luhanga[1549] pour faire en sorte que l'Université de Dar es Salaam commence à générer ses propres fonds. Plusieurs documents internes affirment qu'il est nécessaire pour l'université d'augmenter son budget pour absorber la hausse des étudiants tout en maintenant des standards de qualité, en ayant recours à des fonds propres générés par les activités de l'université et par une hausse des fonds alloués par les bailleurs et des partenaires privés[1550]. Un organisme est même créé au sein de l'UDSM afin de réfléchir et de proposer des solutions pour que l'université génère ses fonds propres (« Directorate of investments and resource mobilization »[1551]). M. L. Luhanga affirme même qu'il est nécessaire de convaincre le gouvernement d'instaurer progressivement une privatisation des institutions publiques d'enseignement supérieur : « *tuition fees can potentially generate the largest proportion of internally, generated revenue for the UDSM. If the university, with other public, tertiary and higher education institutions, manages to convince the*

[1548] BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic …*, *op. cit.*, p. 19.

[1549] Notamment, UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Income Generating and Cost-Setting Measures at the University of Dar es Salaam. Volumes I, II, III and IV*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1995-1998 et UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Ten Years Experience of the Institutional Transformation Programme*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2004.

[1550] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 125.

[1551] *Ibid.*, p. 144. L'une des principales rentes pour l'Université de Dar es Salaam est actuellement la location de terres à un complexe commercial et résidentiel (« Mlimani city » et « Mlimani villa »). De nombreux débats alimentent régulièrement la presse à propos des modalités de la gestion locative des terres et de l'utilisation des fonds récupérés par l'administration de l'UDSM. Voir par exemple ABDUL-AZIZ, Bilal, « UDSM to Explain Stoppage of Mlimani City Project », *The Guardian*, 5 mai 2005, p. 3 ; THE GUARDIAN, « Mlimani City Project Still on, Says UDSM », *The Guardian*, 7 mai 2005, p. 2 ; DAILY NEWS, « UDSM Embarks on Income Generation Projects », *Daily News* (Higher Education Supplement), 16 février 2006, p. x ; WA SIMBEYE, Finnigan, « Dar es Salaam Varsity Defends Mlimani City Deal », *Daily News*, 19 mars 2013, http://dailynews.co.tz/archive/index.php/biz/15609-dar-es-salaam-varsity-defends-mlimani-city-deal ; WA SIMBEYE, Finnigan, « Varsity Defends Mlimani City Deal on Tax Exemption », http://in2eastafrica.net/varsity-defends-mlimani-city-deal-on-tax-exemption/ et WA SIMBEYE, Finnigan, « Varsity, Mlimani City New Investor to Review Deal », http://in2eastafrica.net/varsity-mlimani-city-new-investor-to-review-deal/ (pages consultées le 27/04/2013).

Government to accept unit-cost-based tuition fees and unit cost-based budgeting for universities, an opportunity would be created of evolving fair tuition fees for students and sustainable revenue generation for the University »[1552].

Alors qu'il existe en principe des outils techniques (système d'introduction d'étudiants privés, HESLB) pour que l'Etat puisse se désengager progressivement du secteur de l'enseignement supérieur, depuis les années 1970 il demeure le principal bailleur de l'Université de Dar es Salaam. Le budget alloué à l'établissement est même passé de 7 797 373 US$ en 1987 à 39 893 296 US$. Et malgré la période de crise économique, perceptible dans le financement alloué entre 1993 et 1995, l'Etat tanzanien n'a eu de cesse d'augmenter son allocation annuellement, marquant une véritable rupture, notamment par rapport à la trajectoire de l'Université de Makerere.

[1552] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 140.

Tableau 26 : Fonds alloués (en US$) par le gouvernement tanzanien à l'Université de Dar es Salaam (1987-2009)[1553]

	Budget alloué annuellement par le gouvernement tanzanien
1987	7 797 373
1988	8 070 521
1989	9 161 054
1990	10 436 304
1991	15 025 497
1992	10 930 898
1993	8 336 914
1994	7 810 904
1995	8 356 847
1996	10 778 142
1997	9 685 495
1998	11 493 644
1999	12 427 426
2000	16 754 605
2001	13 935 690
2002	15 391 693
2003	16 689 547
2004	16 544 895
2005	25 823 511
2006	26 468 208
2007	28 128 372
2008	45 919 193
2009	39 893 296

[1553] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 112 ; KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B.

Ce financement étatique de l'Université de Dar es Salaam se perçoit, plus généralement, dans le budget accordé pour l'enseignement supérieur. En effet, l'établissement historique n'est pas une exception puisque le gouvernement est le principal bailleur de l'ensemble des onze établissements publics en Tanzanie. Si l'enseignement supérieur capte entre 18% et 26% du budget alloué pour le secteur de l'enseignement entre 1992 et 1998[1554], les données recueillies restent similaires dans les années 2000, puisqu'en 2007 les universités obtiennent 27% du budget global du secteur éducatif, très loin par exemple de la moyenne de 9% du budget de l'éducation attribué à l'enseignement supérieur entre 1998 et 2005 en Ouganda (partie 1, chapitre 2).

Tableau 27 : Répartition du budget attribué à l'éducation par secteur d'enseignement (2003-2007)[1555]

	2003	2004	2005	2006	2007
Enseignement primaire (en US$)	144 587 790	362 498 002	355 298 480	403 879 767	448 937 504
Enseignement secondaire (en US$)	31 841 072	86 013 144	94 949 155	98 648 371	143 723 190
Enseignement supérieur (en US$)	68 516 082	68 801 301	107 559 001	149 455 320	218 061 605
Part de l'enseignement supérieur (en %)	28	13	19	23	27

L'objectif de ce chapitre est de comprendre ce paradoxe et l'élaboration de ce système hybride entre, d'une part, des outils mis en place pour progressivement désengager l'Etat dans le financement de l'UDSM, et plus largement du secteur de l'enseignement supérieur, et, d'autre part, le maintien d'un fort investissement public. Comme l'explique Hilary Dochi, Maître de conférences en éducation et

---

et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 235 ; COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 8 et DINI, Shafi, « Strategic Planning and … », *op. cit.*, p. 64-65.

[1554] KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p.234 et OXFORD POLICY MANAGEMENT, *Education Sector Public Expenditure Review. Final Draft Report*, Working paper, Dar es Salaam, 2000, p. 8.

Doyen de l'école d'éducation, l'enseignement supérieur est avant tout un objet politique[1556] :

> « you know, there is this thinking in Tanzania that everybody has the right to get loans, has the right to access the loans. So they are not really associate very much with the philosophy behind the loans finance and the issues of cost-sharing and the issues of availability to pay. So it is more a political issue rather than a technical issue. I mean everybody is asking that access to the loan is a right. You do not be based on any other criteria. The thinking of students and the thinking of parents, they don't see the reason why they should not access that because it is a public resource ».

3.2. L'économie politique de la Tanzanie : quel impact du statut de « donor darling » dans la fabrique des politiques publiques ?

A l'Université de Dar es Salaam, la Banque mondiale est une institution particulièrement visible sur le campus. L'organisation internationale s'investit, depuis plusieurs années, dans un vaste projet de construction et de rénovation des infrastructures. Cette présence fait débat au sein de la communauté académique dénonçant les coûts exorbitants pour le bâtit, alors que la bibliothèque universitaire est en jachère[1557], comme la présence d'entreprises chinoises pour mener ces chantiers au détriment d'ingénieurs, d'ouvriers et de main d'œuvre tanzaniennes[1558]. Depuis 2008 la Banque mondiale participe à un projet intitulé « Science and Technology Higher Education Project » (STHEP)[1559] finançant jusqu'en 2016 plusieurs projets d'investissement dans l'enseignement supérieur tanzanien. Le montant total du prêt (« soft loan », remboursable sur quarante ans) s'élève à 100 millions US$, dont 40 millions US$ sont versés à

[1555] BASTOS, Carlos A. et REBOIS, Roland R., « Review and Evaluation of the Performance of Tanzania's Higher Education Institutions in Science, Technology and Innovation », Working paper, 2011, p. 49.
[1556] Entretien réalisé le 14/05/2013, Dar es Salaam.
[1557] Entretien avec Amos Mhina, *op. cit.*
[1558] Discussions informelles avec Simeon Mesaki, *op. cit.*
[1559] Se référer au site Internet de la Banque mondiale : http://www.worldbank.org/projects/P098496/science-technology-higher-education?lang=en, page consultée le 03/09/2014.

l'Université de Dar es Salaam (pour la période 2008-2013) afin, notamment, de contribuer à cet important projet d'infrastructure (nouveaux bâtiments, entretien et amélioration du matériel mis à la disposition du personnel académique et des étudiants), de participer à la formation des enseignants et d'effectuer une expertise des curricula enseignés[1560]. Selon Ken Macha Matengo Hosea, coordinateur du prêt et à l'interface entre la Banque mondiale et le gouvernement tanzanien[1561], l'organisation internationale est un acteur central dans le recrutement du personnel de l'administration dans les ministères de l'éducation comme dans la validation des documents gouvernementaux concernant des projets de réformes :

> « number one, we must send it [*document gouvernemental*] to the World Bank. They can pass it with their education experts and they can approve the final version […]. Sometimes they [*membres des cabinets tanzaniens*] do not have ideas themselves, so they consult some international experts who are in the fields. When we search some consultants and after the advertisement [*pour la recherche de consultants*], all steps are checked and approved by the World Bank, step-by-step, step-by-step. When there is the presentation of an inception report […], we also invite the World Bank. They have experts in several sectors, experts in education economy. They come, they listen. [Why do you do that ?] Because they are our partners. They are not really a Bank for profit […]. They are a partner of the government […]. They want we succeed. They do not just want to their money back »[1562].

[1560] Le projet STHEP comporte également deux projets de réforme qui pourraient avoir des conséquences directes sur l'enseignement supérieur en Tanzanie : i) la mise en place d'un « *reference tuition fee for higher education* » dont l'objectif est de calculer le coût réel d'un étudiant. Les bourses et prêts alloués par le gouvernement comme les frais d'inscription appliqués par les établissements d'enseignement supérieur seront effectués sur la base de ce coût réel. Pour établir cette étude, la Banque mondiale a mandaté un groupe d'expert canadien ; ii) la volonté de créer un « Tertiary education labour market observatory » qui serait un observatoire rassemblant des données sur l'employabilité des étudiants après leurs cursus universitaires afin de permettre au gouvernement de ne financer prioritairement que les étudiants inscrits dans des filières génératrices d'emploi pour éviter le chômage massif après l'université, notamment dans les filières de sciences sociales. Entretiens avec Ken Macha Matengo Hosea, coordinateur du projet national du prêt de la Banque mondiale pour la Tanzanie, réalisé le 13/05/2013 et avec M. Mugasa, *op. cit.* Voir également BANQUE MONDIALE, « Restructuring Paper on a Proposed Project Restructuring of Science & Technology Higher Education Project Credit », Working paper, Banque mondiale, 2012 et UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Tracer Studies in …*, *op. cit.*

[1561] Lors de l'entretien avec Ken Macha Matengo Hosea, la nouvelle Ministre de l'enseignement supérieur, Sylvia S. Temu, sortait de son bureau.

[1562] Entretien, *op. cit.*

Cette présence de la Banque mondiale sur le campus de l'Université de Dar es Salaam entretient l'argument partagé que les politiques publiques d'enseignement supérieur sont dictées et imposées par la BM et le FMI. Cette analyse d'une mise sous dépendance des politiques publiques est d'autant plus forte en Tanzanie qu'elle est entretenue, a priori, par les caractéristiques de son économie politique.

Si la littérature scientifique sur l'Etat en Tanzanie fait défaut en science politique, notamment depuis le milieu des années 1990, marquant une véritable rupture avec la période socialiste de Julius Kambarage Nyerere allègrement documentée, le pays dispose depuis quelques années d'un engouement sur les enjeux et ressorts de son économie politique. L'objectif de cette sous-partie est de démontrer les apports de la littérature sur l'économie politique en Tanzanie pour l'analyse du processus de politique publique, à travers l'exemple de l'enseignement supérieur. De quelles manières les résultats accumulés par cette littérature nous apportent-ils des arguments décisifs pour lire l'implémentation cosmétique de la politique de partage des coûts ? Même si cette littérature en terme d'économie politique n'établit pas de lien direct avec l'analyse des politiques publiques, elle est pourtant éclairante pour comprendre certaines caractéristiques des configurations d'action publique.

3.2.1. Quelques caratéristiques de l'économie politique de la Tanzanie : dépasser le récit officiel

Depuis le milieu des années 1970, la Tanzanie a fait l'objet d'une attention toute particulière de la communauté internationale en captant la plus grande part d'aide au développement de l'Afrique subsaharienne[1563] représentant environ 25% du revenu national brut entre 1990 et 1994, 13% entre 1995 et 2000 et 14%

[1563] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 52-53 et ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, « Tanzania Country Profile », Londres, Economist Intelligence Unit, 2008, p. 19 cité par KELSALL, Tim,

entre 2001 et 2005[1564]. Deux types d'aide façonnent l'économie tanzanienne : les contrats bilatéraux avec les pays européens, notamment nordiques[1565], et les accords signés avec les institutions multilatérales, essentiellement avec la Banque mondiale[1566]. Ce flux d'aide internationale a suscité l'intérêt de nombreux chercheurs et experts internationaux, construisant progressivement la Tanzanie comme un « donor darling »[1567]. Le pays est régulièrement mobilisé par la littérature scientifique, institutionnelle et grise comme un cas d'étude exemplaire participant au débat sur les conséquences de l'aide internationale, des conditionnalités comme des plans d'ajustement structurel sur la croissance économique[1568]. La Tanzanie est ainsi progressivement devenue un cas remarquable pour penser le changement et réfléchir au rôle à attribuer à cette économie politique singulière pour comprendre sa transition socialiste à

Business, Politics and the State in Africa. Challenging the Orthodoxies of Growth and Transformation, London, Zed Books, 2013, p. 70.

[1564] HARRISON, Graham, MULLEY, Sarah et HOLTOM, Duncan, « Tanzania : a Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System ? » in WHITFIELD, Lindsay (éd.), *The Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 272.

[1565] Concernant les partenariats entre les bailleurs et l'Etat tanzanien, on retrouve les mêmes que pour l'Université de Dar es Salaam, notamment dans le financement de la recherche universitaire (partie 1, chapitres 3 et 4). Les pays nordiques octroient à eux seuls 30% de l'aide internationale accordée à la Tanzanie (notamment la Suède, le Danemark et les Pays-Bas), le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Canada en allouent environ 20%. EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 55.

[1566] *Ibid.*, p. 2.

[1567] Voir par exemple, COULSON, Andrew, *Tanzania. A Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1982 ; EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.* et LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy of Tanzania. Decline and Recovery*, University Park, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014.

[1568] Se référer notamment à BIGSTEN, Arne and DANIELSON, Anders, « Tanzania : Is the Ugly Duckling Finally Growing Up », Working paper, Nordic Africa Institute, Research Report n° 120, 2001 ; CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard (éd.), *Tanzania and the IMF. The Dynamics of Liberalization*, San Francisco, Oxford Westview Press, 1992 ; CATTERSON, Julie et LINDAHL, Claes, « The Sustainability Enigma – Aid Dependence and the Phasing out of Projects. The Case of Swedish Aid to Tanzania », Working paper, Report for the Expert Group on Development Issues, Swedish Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, 1998 ; HARRISON, Graham, « Post-Conditionality Politics … », *art. cit.* ; HODLER, Roland et DREHER, Axel, « Development (Paradigm) Failures », *Journal of Development Economics*, vol. 101, p. 63-74 ; JANSEN, Eirik G., *Does Aid Work ? Reflections on a Natural Resources Programme in Tanzania.* Bergen, Michelsen Institute, 2009 ; KAISER, Paul J., « Structural Adjustment and the Fragile Nation : the Demise of Social Unity in Tanzania », *The Journal of Modern African Studies*, 1996, vol. 34, n° 2, p. 227-237 ; KELSALL, Tim, « Shop Windows and Smoke-Filled Rooms : Governance and the Re-Politicisation of Tanzania », *Journal of Modern African Studies*, 2002, vol. 40, n° 4, p. 597-619 ; NORD, Roger, SOBOLEV, Yuri, DUNN, David, HAJDENBERG, Alejandro, HOBDARI, Niko, MAZIAD, Samar et ROUDET, Stéphane, *Tanzania. The Story of an African Transition*, Washington, International Monetary Fund, 2009 ; ROBINSON, David, GAERTNER, Matthew et PAPAGEORGIOU, Chris, « Tanzania : Growth Acceleration and Increased Public Spending with Macroeconomic Stability » in CHUHAN-POLE, Punam et ANGWAFO, Manka (éd.), *Yes Africa Can : Success Stories from a Dynamic Continent*, Washington, Banque mondiale, 2011, p. 21-49 ; TRIPP, Aili Mari, *Changing the Rule : the Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*, Berkeley, University of California Press, 1997 et UTZ, Robert J. (éd.), *Sustaining and Sharing Economic Growth in Tanzania*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008.

l'économie de marché[1569]. Les rapports des organisations internationales et des bailleurs de fonds ont ainsi participé à créer une « *histoire officielle* »[1570] sur le succès des réformes macroéconomiques, expliqué comme la conséquence des mesures distillées par les experts internationaux et appliquées avec méthode par les différents gouvernements tanzaniens depuis plusieurs décennies. Preuve de cette conversion au libéralisme et de l'efficacité de la logique d'« *ownership* »[1571], le langage international, par exemple sur les modalités de la bonne gouvernance comme de l'« accountability », se retrouve dans l'ensemble des programmes de développement de la Tanzanie[1572].

Aussi, le pays est-il actuellement considéré comme un avant-gardiste de la mise en œuvre de l'Agenda de Paris, érigé comme fer de lance sur le continent africain du nouveau paradigme de l'aide internationale, bien avant la signature de la Déclaration de Paris[1573] : « *in the official narrative* […]*, Tanzania's aid management system has moved significantly away from donor-dominated conditionalities and project ownership towards a relationship based in partnership* »[1574]. Son Président Jakaya M. Kikwete, pur produit du système du « Chama Cha Mapinduzi » (CCM, parti de la révolution), dont il a gravi les échelons principaux, a su se forger une stature internationale de chef d'Etat

[1569] LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy …*, *op. cit.*, p. 1.
[1570] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 9.
[1571] *Ibid.*, p. 185-187.
[1572] Le programme de développement économique est résumé dans trois documents : « Vision 2025 » adopté en 1999 et qui envisage que la Tanzanie devienne un pays à revenu intermédiaire et industrialisé en vingt-cinq ans ; « The medium term plan » adopté en 2004 qui définit les secteurs stratégiques à développer pour atteindre les objectifs du « Vision 2025 » ; et le programme « National strategy for growth and poverty reduction » adopté en 2005 établissant une stratégie nationale pour accroître la croissance tout en redistribuant équitablement les richesses produites, favoriser la compétitivité économique du pays, améliorer la transparence et le respect des normes de bonne gouvernance. KELSALL, Tim, *Business, Politics and …*, *op. cit.*, p. 53.
[1573] Depuis la fin des années 1990, on assiste à l'émergence d'un nouveau paradigme de l'aide publique au développement au niveau international, qui tente de mettre davantage l'accent sur le partenariat entre les bailleurs et les pays bénéficiaires. Le nouveau paradigme est entériné en mars 2005 par la Déclaration de Paris s'articulant autour des trois piliers : l'appropriation, l'harmonisation et l'alignement de l'aide. Voir sur les différentes approches de l'aide internationales et les courants divergents existants au sein même des organisations internationales BERGAMASCHI, Isaline, DIABATE, Alassane et PAUL, Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide », *Afrique contemporaine*, 2007, n° 223-224, p. 219-249 et EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 21-50.
[1574] HARRISON, Graham, MULLEY, Sarah et HOLTOM, Duncan, « Tanzania : a Genuine … », *op. cit.*, p. 279.

moderniste, élégant et séduisant, adoubé par ses pairs africains et occidentaux et cumulant les postes représentatifs sur le continent (Président de la Commission de l'Union Africaine, Président de la Commission Afrique mise en place par le Danemark, médiateur dans le conflit au Burundi, partisan d'une ligne dure contre le Président zimbabwéen Robert Mugabe)[1575]. L'aura dont jouissent la Tanzanie et son président au sein de la communauté internationale, comparable à celle de Y. Museveni et de l'Ouganda dans les années 1990 (partie 1, chapitre 2) a été à peine ternie par les nombreux scandales financiers de grande ampleur ayant poussé J. M. Kikwete à se séparer de plusieurs membres de ses cabinets ministériels, afin de donner des gages à la communauté internationale et à ses bailleurs. Pays stable dans une région conflictuelle, la Tanzanie occupe une position stratégique pour les bailleurs de fonds dans le système international de l'aide[1576].

La transition à l'économie de marché a été engagée par la présidence de Benjamin Mkapa et la mise en place d'un nouveau gouvernement initiant de vastes projets de privatisation au milieu des années 1990. Cette transition économique et politique a été motivée par la crise que traverse le pays au milieu des années 1970 et au début des années 1980, se manifestant par des indicateurs macroéconomiques en chute libre (notamment le PIB), une faiblesse des investissements, un manque de matières premières, une stagnation des rendements agricoles, une augmentation du taux d'inflation, une multiplication par six du déficit budgétaire ou encore par de sérieuses pénuries dans les magasins[1577]. En 1991, trois décennies après avoir obtenue son Indépendance de la Grande-Bretagne, la Tanzanie est, selon les indicateurs de la Banque mondiale,

---

[1575] NYAN'ORO, Julius Edo, *JK. A Political Biography of Jakaya Mrisho Kikwete, President of the United Republic of Tanzania*, Trenton, Africa World Press, 2010.

[1576] HARRISON, Graham, MULLEY, Sarah et HOLTOM, Duncan, « Tanzania : a Genuine … », *op. cit.*, p. 271-298.

[1577] BIGSTEN, Arne and DANIELSON, Anders, « Tanzania : Is the … », *op. cit.*, p. 17 et GIBBON, Peter, « Merchantisation of Production and Privatisation of Development in Post-Ujamaa Tanzania » in GIBBON, Peter (éd.), *Liberalised Development in Tanzania. Studies on Accumulation Processes and Local Institutions*, Uppsala Nordiska Afrikainstitutet, 1995, p. 10-11.

le second pays le plus pauvre au monde marquant une véritable rupture par rapport aux années 1960-1970[1578].

Les origines de cette crise économique remonte aux interventions excessives de l'Etat postcolonial, elles-mêmes visant à lutter contre certaines distorsions économiques héritées du colonialisme, à la fois sous la tutelle allemande et britannique[1579]. Les conséquences nationales de la crise tanzanienne trouvent également ses racines dans l'impact des réformes de l'économie administrée et planifiée par l'Etat[1580], liées à la Déclaration d'Arusha qui scelle le projet socialiste de J. K. Nyerere en 1967 (campagne de nationalisation, réorganisation de l'administration, nouveau projet de développement rural via la création de villages, développement des campagnes et création de grandes fermes d'Etat). En effet, lors de l'Indépendance, Julius K. Nyerere structure un ambitieux projet politique ou plutôt une « *éthique sociale dynamique* »[1581] : l'« Ujamaa »[1582]. Un

---

[1578] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 1.

[1579] BAGACHWA, M. S. D., « La libéralisation économique. Crises et ajustements structurels » in BAROIN, Catherine et CONSTANTIN, François (dir.), *La Tanzanie contemporaine*, Paris, Karthala, 1999, p. 214 et MARTIN, Denis-Constant, *Tanzanie. L'invention d'une culture politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques/Karthala, 1988, p. 29-31.

[1580] TEMU, Andrew E. et DUE, Jean M., « The Business Environment in Tanzania after Socialism : Challenges of Reforming Banks, Parastatals, Taxation and the Civil Service », *The Journal of Modern African Studies*, 2000, vol. 38, n° 4, p. 694-695.

[1581] CROZON, Ariel, « Dire pour séduire : langages et politiques en Tanzanie » in MARTIN, Denis-Constant (dir.), *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Paris, Karthala/IFRA, 1998, p. 117-118.

[1582] Le terme désigne les liens socio-économiques et culturels qui maintiennent la cohésion des communautés tanzaniennes en se référant à tout ce qui a trait aux relations de parenté et aux obligations qui en découlent. L'« Ujamaa » devait, à l'échelle de l'Etat, instaurer des obligations mutuelles entre dirigeants et dirigés. Pour une synthèse de lecture sur l'« Ujamaa », voir BJERK, Paul K. « Sovereignty and Socialism … », *art. cit.* ; BOESEN, Jannik, HAVNEVIK, Kjell J., KOPONEN, Juhani et ODEGAARD, Rie (éd.), *Tanzania : Crisis and Struggle for Survival*, Upssala, Scandinavian Institute of African Studies, 1986 ; BOESEN, Jannik, STORGARD MADSEN, Birgit et MOODY, Tony, *Ujamaa. Socialism From Above*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1977 ; ERGAS, Zecki et COURNANEL, Alain, « La politique des villages Ujamaa en Tanzanie : la fin d'un mythe », *Tiers-Monde*, 1979, Vol. 20, n° 77, p. 169-186 ; FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa … », *art. cit.* ; HARTMANN, Jeannette, « Le capital privé en Tanzanie (1962-1982) », *Politique africaine*, 1987, n° 26, p. 73-91 ; HAVNEVIK, Kjell J., *Tanzania. The Limits to Development from Above*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1993 ; HODD, Michael (éd.), *Tanzania After Nyerere*, Londres, Pinter, 1988 ; HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Berkley, University of California Press, 1982 ; LONSDALE, John, « The Tanzanian Experiment », *African Affairs*, 1968, vol. 67, n° 269, p. 330-344 ; MARTIN, Denis-Constant, *Tanzanie. L'invention d'une culture …*, *op. cit.* ; NYERERE, Julius K., *Ujamaa. The Basis of African Socialism*, Dar es Salaam, Tanganyika Standard, 1962 ; NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity/Uhuru na Umoja : A Selection from Writings and Speeches 1952–1965*, Dar es Salaam, Oxford University Press, 1966 ; NYERERE, Julius K., *Freedom and Socialism …*, *op. cit.* ; NYERERE, Julius K., *Ujamaa. Essays on Socialism*, London, Oxford University Press, 1973 (1968) ; PRATT, Cranford, « The Development Debate. A Comment », *African Affairs*, 1980, vol. 79, n° 316, p. 343-347 et SHIVJI, Issa, G., « The Politics of Liberalization in

terme swahili, puisque les dirigeants tanzaniens s'efforcent de penser le politique en utilisant cette langue pour affirmer un peu plus la rupture avec la période coloniale et l'utilisation de l'anglais qui lui est assimilé[1583]. L'« Ujamaa » entraîne une forte croissance du secteur public et de l'administration qui, dans les années 1970, est de loin le premier secteur d'emploi. Les services publics reçoivent une attention toute particulière et une proportion assez élevée du budget national est consacrée aux services sociaux comme l'éducation. Néanmoins ce secteur public se développe au-delà des capacités financières de l'Etat engendrant une prolifération de bureaucraties improductives et peu rentables et l'avènement progressif d'une économie parallèle[1584].

A ces facteurs internes, se sont combinées différentes variables externes qui ont précipité la faillite économique de la Tanzanie : la crise pétrolière de 1973-1974 augmentant ostensiblement le prix des produits manufacturés, la chute des prix des matières premières, l'aggravation des termes de l'échange, différentes périodes de sécheresse (notamment en 1973-1974, 1981-1984), la guerre contre l'Ouganda d'Idi Amin Dada suite à l'invasion des provinces du Nord, la guerre de libération en Afrique du Sud ou encore la disparition de la communauté politique d'Afrique de l'Est engendrant une baisse importante de ses échanges commerciaux régionaux.

Face à cette crise économique, différents programmes, plans nationaux et accords avec les organisations financières internationales et les bailleurs de fonds sont conclus et mis en place entre le début des années 1980 et 1990 : « National economic survival programme » de 1981 et 1982, le premier programme d'ajustement structurel de 1982, l'« Economic Recovery Programme » 1 (ERP) de 1986, l'ERP 2 de 1989, l'« Economic and social action programme » entre 1989 et

---

Tanzania : the Crisis of Ideological Hegemony » in CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard (éd.), *Tanzania and the IMF. The Dynamics of Liberalization*, San Francisco, Oxford Westview Press, 1992, p. 85-107.

[1583] MOCHIWA, Z. S. M., « Kiswahili : the Defining Feature of Democracy in Tanzania » in KIMAMBO, Isaria N. (dir.), *Humanities and Social …*, *op. cit.*, p. 255-266.

[1584] BAGACHWA, M. S. D., « La libéralisation économique … », *op. cit.*, p. 213-217.

1992, le « Liberal investment act » de 1990, le « Civil service reform programme » de 1991 ou encore le « Rolling plan and forward budget » de 1993[1585]. De ces différentes phases d'ajustement, les politiques publiques en Tanzanie, peut-être plus qu'ailleurs en Afrique de l'Est au regard de l'importance de l'aide internationale bilatérale et multilatérale, ont été essentiellement analysées au regard de cette matrice de l'injonction extérieure. Le secteur de l'éducation n'a pas échappé à cette lecture : « *in addition to reducing government expenditures, eliminating trade barriers, and devaluing the currency, SAPs encouraged the establishment of cost-sharing programs, whereby fees are charged to users of educational and health services* […]. *Since 1986, with the support of the IMF and the World Bank, Tanzania has instituted a number of structural adjustment policies designed to improve its macroeconomic performance* […]*. In the education and health sectors, user fees were reintroduced after years of free service* »[1586]. La Tanzanie est ainsi souvent présentée comme un modèle de l'adoption avec méthode de l'agenda prescrit et imposé par les bailleurs.

Pourtant cette lecture fait fi des nombreux désaccords, des résistances potentielles au changement, des configurations locales et nationales entravant l'application de certaines prescriptions comme des négociations entre les représentants de l'Etat et des bailleurs. Si les politiques publiques ne se construisaient qu'à travers l'injonction des recommandations internationales, alors la Tanzanie aurait le système d'enseignement supérieur le plus marchandisé.

[1585] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 108 et 124-127 ; GIBBON, Peter, « Merchantisation of Production … », *op. cit.*, p. 11-14 et TEMU, Andrew E. et DUE, Jean M., « The Business Environment … », *art. cit.*, p. 703.

[1586] VAVRUS, Frances, « Adjusting Inequality : Education and Structural Adjustment Policies in Tanzania », *Harvard Educational Review*, 2005, vol. 75, n° 2, p. 4-5, version consultée sur http://global.factiva.com.rproxy.univ-pau.fr/hp/printsavews.aspx?pp=Save&hc=Publication le 26/12/2013. On peut également se référer à ROY-CAMPBELL, Z. M., « The Politics of Education in Tanzania : From Colonialism to Liberalization » in CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard (éd.), *Tanzania and the …*, *op. cit.*, p. 147-169.

3.2.2. Quelques apports de la littérature sur l'économie politique en Tanzanie pour l'analyse des politiques publiques

Certaines études d'économie politique en Tanzanie nous apportent des informations éclairantes pour appréhender le processus de politiques publiques dans une situation de forte dépendance économique vis-à-vis d'institutions financières internationales. On peut en retenir quatre, soulignant notamment la capacité de négociation des acteurs récipiendaires et la réadaptation locale de prescriptions exogènes. Premièrement, les bailleurs de fonds peuvent financer des projets contraires à leurs prescriptions et discours officiels. Deuxièmement, les programmes d'ajustement structurel sont des accords négociés et souvent conflictuels, rejoignant les conclusions émises à propos du cas kenyan (partie 2, chapitre 2). Troisièmement, la littérature sur l'économie politique démontre que l'adaptation à l'économie de marché n'intervient qu'au milieu des années 1990, après la mise en place de la première phase de la politique de partage des coûts. Et enfin, que l'adoption du libéralisme économique est avant tout le résultat de la stratégie des élites économiques et politiques, plus que la pression des bailleurs de fonds et des organisations internationales.

La Tanzanie est souvent mobilisée dans la littérature scientifique pour souligner le caractère original de son projet politique. Le socialisme érigé par J. K. Nyerere trouve sa genèse avec la déclaration d'Arusha du 5 février 1967. Cette éthique politique est au cœur de la construction de l'Etat et des politiques publiques menées jusqu'au milieu des années 1990 et l'arrivée au pouvoir de Benjamin Mkapa et d'une nouvelle équipe dirigeante, entamant un virage décisif vers la privatisation et l'économie de marché[1587]. La politique économique interventionniste de la déclaration d'Arusha est très largement financée par l'aide des bailleurs internationaux, notamment via des accords bilatéraux avec les pays

[1587] HAVNEVIK, Kjell et ISINIKA, Aida C. (éd.), *Tanzania in Transition : From Nyerere to Mkapa*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2010.

nordiques et multilatéraux avec la Banque mondiale[1588], soulignant que le rapport de force dans les négociations peut être plus équilibré qu'il n'y paraît. Les données démontrent en effet que le flux d'aide international augmente très nettement après la déclaration d'Arusha, notamment grâce aux accords passés avec les pays nordiques : « *the main building blocks of the Arusha Declaration – self-reliance, egalitarism, the creation of a national identity that went beyond tribal allegiances, the rejection of the « money » as the central goal in the quest for happiness, the emphasis on rural development, and the call for rectitude and probity – struck a chord with Nordic voters and politicians. Lennart Klackenberd, Sweden's state secretary for development co-operation, became a strong advocate of Tanzania, as did Olaf Palme the prime minister from 1968 through 1976 and again from 1982 until 1986* »[1589]. Le socialisme de J. K. Nyerere déclenche en effet un enthousiasme d'une partie des politiques et des experts suédois en charge de l'aide internationale. Cette aide est complétée par plusieurs prêts de la Banque mondiale jusqu'au milieu des années 1990, alors que la politique économique de la Tanzanie est encore très largement caractérisée par un interventionnisme de l'Etat et alors que les thèses de l'Ecole de Chicago commencent à se diffuser au sein des cénacles de la BM. De nombreux experts de l'institution restent très admiratifs de J. K. Nyerere, entretenant véritablement un « *cult of Tanzaphilia* »[1590]. Aussi plusieurs rapports et ouvrages ont récemment dénoncé le rôle joué par ces bailleurs de fonds dans la crise économique de la Tanzanie fin 1970-1980 pour avoir permis au projet socialiste de se matérialiser.

Deuxièmement, la généalogie et la trajectoire de l'économie politique tanzanienne nous informent également sur l'histoire tumultueuse entre les représentants de l'Etat et de la communauté des bailleurs de fonds, notamment avec le FMI[1591]. La mise en œuvre des accords passés avec les organisations

[1588] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 9-20 et 81-85.
[1589] *Ibid.*, p. 81-82.
[1590] *Ibid.*, p. 83.
[1591] STEIN, Howard, « Economic Policy and the IMF in Tanzania : Conditionality, Conflict and Convergence » in CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard (éd.), *Tanzania and the IMF …*, *op. cit.*, p. 59-82.

internationales et les bailleurs de fonds est, dès le départ, rendue délicate avec les discours et les déclarations anti-FMI, qu'ils soient politiques comme économiques, de plusieurs personnalités du pouvoir en Tanzanie, parmi lesquelles le Président J. K. Nyerere. « *the Arusha Declaration says : to govern yourself is to be self–reliant* […]. *The International Monetary Fund is not a friend of Tanzania or of any poor country. It is an institution used by the imperialist countries, which govern it to control the economy of a poor country and destabilise the governments of countries they do not like. Tanzania is one of those countries, and we must not forget it – or allow people to think that we have forgotten it. It has been said that the price of freedom is eternal vigilance. So, let us be vigilant ! If you agree to give them a goat they will demand a camel !* »[1592]. A plusieurs reprises, les responsables tanzaniens interrompent les termes des accords avec le FMI, entraînant la suspension des crédits[1593]. Différentes vagues de négociations ont lieu, notamment entre Gerry Helleiner (économiste canadien, Directeur du bureau de recherche économique à l'UDSM et membre de la commission « Tanzania advisory group » mise en place par le président de la Banque mondiale) et J. K. Nyerere et ses conseillers (Reginald H. Green pour les questions économiques et Kighoma Malima, Ministre d'Etat pour la planification puis Ministre des finances). De nombreux désaccords ont lieu spécifiquement autour de la question de la dévaluation du shilling tanzanien[1594] marquant une résistance tanzanienne aux recommandations et prescription des bailleurs : « *the government, however, resisted these recommendations, arguing that they would work against its socialist strategy* »[1595]. J. K. Nyerere et ses conseillers jouent souvent un double jeu avec le FMI, les critiquant ouvertement devant les médias nationaux alors qu'ils négocient avec eux parallèlement pour obtenir de nouveaux prêts[1596]. Outre les désaccords à propos de la dévaluation du shilling tanzanien,

[1592] NYERERE, Julius K., *Freedom and Socialism …*, *op. cit.*, p. 12.
[1593] FONTAINE, Jean-Marc et BIERMANN, Werner, « Ajustement structurel et stabilisation : Tanzanie et Kenya dans les années 80 », *Tiers-Monde*, 1987, vol. 28, n° 109, p. 125 et GIBBON, Peter, « Merchantisation of Production … », *op. cit.*, p. 11
[1594] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 96-101.
[1595] *Ibid.*, p. 4.
[1596] *Ibid.*, p. 122.

les mésententes entre le FMI et la Tanzanie portent également sur les conséquences de la crise économique. Pour le FMI, elles proviennent essentiellement de facteurs internes (politique économique domestique trop dépendante de l'Etat) alors que, pour le gouvernement, elles résultent de l'environnement international (choc pétrolier et conjoncture mondiale)[1597]. L'histoire de cette économie politique tanzanienne nous renseigne également sur les suspensions de l'aide. Par exemple en 1984-1985, quand la Norvège et la Finlande décident d'interrompre leurs aides bilatérales alors que la Suède et les Pays-Bas l'ont réduite fortement après une campagne de différents médias et reportages contre la politique et la stature de J. K. Nyerere, soulignant l'autoritarisme du régime et le non respect des droits de l'Homme[1598]. Ou encore, en 1994, après un vaste scandale de corruption qui éclabousse le gouvernement et notamment le Ministre des finances[1599].

Troisièmement, les études sur l'économie politique de la Tanzanie démontrent que le processus de privatisation et l'adaptation à l'économie de marché (passage de l'« Ujamaa » au « Mkukuta »[1600]) n'interviennent qu'au milieu des années 1990 avec la nomination de Benjamin Mkapa (1995-2005)[1601]. En 2002, lors d'une rencontre entre les présidents tanzanien et de la Banque mondiale, ce dernier souligne d'ailleurs que les réformes ont été portées grâce à l'élection de B. Mkapa : « *while President Mkapa gave 10 good reasons why investors should*

[1597] WANGWE, Samuel M., « Impact of the IMF/World Bank Philosophy, the Case of Tanzania » in HAVNEVIK, Kjell J. (dir.), *The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, Impact and Alternatives*, Vätervik, Ekblad & Co, 1987, p. 153-154.

[1598] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 113-114.

[1599] HARRISON, Graham, MULLEY, Sarah et HOLTOM, Duncan, « Tanzania : a Genuine … », *op. cit.*, p. 273. C'est d'ailleurs à la suite de ce scandale et de cette suspension de l'aide que le gouvernement, avec le soutien du Danemark, met en place une commission indépendante (composée de cinq experts internationaux et tanzaniens et présidée par Gerry Helleiner) pour améliorer les relations entre les représentants des bailleurs de fonds et du gouvernement. Cette commission débouche sur le rapport Helleiner amorçant le statut de la Tanzanie comme « donor darling ».

[1600] NORD, Roger, SOBOLEV, Yuri, DUNN, David, HAJDENBERG, Alejandro, HOBDARI, Niko, MAZIAD, Samar et ROUDET, Stéphane, *Tanzania. The Story …*, *op. cit.*, p. 1.

[1601] Voir par exemple, CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard, « Introduction : The dynamics of Liberalization in Tanzania » in CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard (éd.), *Tanzania and the …*, *op. cit.*, p. 1-19 ; SHIVJI, Issa G., *Let the People Speak. Tanzania Down the Road to Neo-Liberalism*, Dakar, CODESRIA, 2006, p. 8-12 et TEMU, Andrew E. et DUE, Jean M., « The Business Environment … », *art. cit.*, p. 683-712.

come to Tanzania, James Wolfensohn [Président de la Banque mondiale entre 1995 et 2005] *added an eleventh […] : « there is an 11th reason… and, that it is the President himself. I'd like to pay tribute to his commitment to stay the course of the reforms »* […]*. The World Bank chief said he was impressed by the progress made in the country and pledged the « continued strong support of the World Bank to Tanzania* […] *I have very great hope for this country. Tanzania has come a long way in the past ten years and we've seen some extremely positive progress being made »* »[1602].

Aussi, la politique de partage des coûts implémentée en 1992 ne peut simplement pas être la conséquence des PAS qui ne prennent effet que dans la seconde moitié des années 1990. Après le retrait de J. K. Nyerere et son remplacement à la présidence par A. H. Mwinyi (1985-1995), le gouvernement négocie, sous l'égide du Club de Paris, avec le FMI et la Banque mondiale et adopte l'ERP 1 suivi en 1989 de l'ERP 2, alors que la plupart des créanciers efface une partie de la dette tanzanienne, soit près de 3,2 milliards US$[1603]. Malgré une libéralisation partielle de l'économie, il n'y a pas de renouvellement générationnel dans les cabinets ministériels, notamment des experts économiques, permettant une véritable transition de la planification économique vers le libéralisme[1604]. Les cabinets sont encore occupés par des fonctionnaires qui ne sont pas persuadés du bien-fondé des politiques d'ajustement structurel et qui estiment que la crise économique tanzanienne est surtout le fruit des premiers accords avec les institutions financières internationales : « *there were no pro-reform technocrats in powerful cabinet positions. Quite the contrary, many of those in charge of steering economic change were members of Nyerere's inner circle* »[1605]. Par exemple, en 1986, l'accord avec le FMI est négocié avec Cleopa D. Msuya alors Ministre des

[1602] DAILY News, « World Bank Backs Tanzania Reforms », *Daily News*, 18 juillet 2002, p. 1. Voir également THE GUARDIAN, « Mkapa Defends Privatisation », *The Guardian*, 1er juin 2002, p. 1 et 5 et NYANJE, Peter, « More Structural Reform Steps Coming – President », *The Guardian*, 5 décembre 2002, p. 1-2.
[1603] FONTAINE, Jean-Marc et BIERMANN, Werner, « Ajustement structurel et … », *art. cit.*, p. 128.
[1604] HARRISON, Graham, MULLEY, Sarah et HOLTOM, Duncan, « Tanzania : a Genuine … », *op. cit.*, p. 280 et LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy …*, *op. cit.*, p. 147.
[1605] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 168-169.

finances qui disposait de ce portefeuille entre 1972 et 1975 et qui était le Premier Ministre tanzanien entre 1980 et 1983.

Enfin, cette littérature sur l'économie politique en Tanzanie n'explique pas le tournant engagé vers l'économie de marché comme la conséquence des PAS mais plutôt comme la stratégie d'acteurs nationaux ayant tiré bénéfice du libéralisme économique. Comme l'explique d'ailleurs parfaitement Sebastian Edwards, c'est la stratégie des acteurs qui explique le changement : « *the most important explanation for delayed action has to do with the political economy of change. Major economic reforms are, first and foremost, political events. When economic structures and institutions are drastically transformed some groups incur large losses and others experience significant gains* […]*. Potential losers* […] *are connected to politicians in power, and have control over the apparatus of the state. They can use government institutions* […] *to resist change. Indeed, this is precisely the reason why in authoritarian countries – including countries with a single official party – the academics and intellectuals that advocate reform have difficulties publicizing their ideas. In these countries – including Tanzania during the late 1970s and early 1980s – the « war of ideas » is carried out without much fanfare* »[1606]. Le virage libéral entrepris par la Tanzanie, toujours fortement politisé[1607], arrive avec la présidence de Benjamin Mkapa, dont l'un des principes fondateurs est le maintien des relations avec les bailleurs de fonds et la communauté internationale[1608]. Dans son ouvrage, Michael F. Lofchie s'interroge sur cette transition tardive malgré les nombreux partenariats avec les bailleurs de fonds : « *how could a country in such dire economic straits possibly have continued so long without changing the economic framework that had brought it to that predicament ?* »[1609].

[1606] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 124-129.
[1607] KELSALL, Tim, « Shop Windows and ... », *art. cit.*, p. 597-619.
[1608] EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic …*, *op. cit.*, p. 183.
[1609] LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy …*, *op. cit.*, p. 94.

Tout au long de son ouvrage, il démontre que la classe dirigeante n'avait jusqu'alors aucun intérêt à changer le système économique en place[1610]. Pourtant, au milieu des années 1990, avec le renouvellement progressif de l'administration et alors que l'économie informelle progresse[1611], l'élite politique a entamé une vague de privatisation de certains services et entreprises d'Etat afin de s'enrichir : « *this was the great secret to the success of Tanzania's liberal reforms. Much of the social pressure that drove privatization came from state officials whose positions in the government afforded them special advantages in the early privatization process* »[1612]. Alors que les scandales de corruption se multiplient au débat des années 1990[1613], l'élite politique ayant accumulé de la richesse avec le développement de l'économie parallèle, entraînant un chevauchement de l'élite politique et économique[1614], a du libéraliser l'économie au risque de mettre en péril sa légitimité politique.

Malgré l'avènement de l'économie de marché à partir de 1995, la libéralisation et la privatisation varient selon les secteurs de politiques publiques[1615]. Pourtant, de nombreuses institutions et outils ont été créés pour encourager et développer l'investissement privé (« Tanzania investment centre » en 1997, « Tanzania national business council » en 2001 ou encore « Export processing zones

---

[1610] LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy …*, *op. cit.*, p. 104.

[1611] TRIPP, Aili Mari, *Changing the Rule …*, *op. cit.* et LUGALLA, Joe L. P., « Development, Change, and Poverty in the Informal Sector During the Area of Structural Adjustments in Tanzania », *Canadian Journal of African Studies*, 1997, vol. 31, n° 3, p. 424-451.

[1612] LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy …*, *op. cit.*, p. 23.

[1613] Voir par exemple, LAFARGUE, Jérôme, « Tanzanie » in GRIGNON, François et MAUPEU, Hervé (dir.), *L'Afrique orientale. Annuaire 2000*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 84-89 ; HEILMAN, Bruce et NDUMBRO, Laurean, « Corruption, Politics, and Societal Values in Tanzania : an Evaluation of the Mkapa Administration's Anti-Corruption Efforts, *African Journal of Politics*, 2002, vol. 7, n° 1, p. 1-20 et KELSALL, Tim, *Business, Politics and …*, *op. cit.*, p. 52.

[1614] LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy …*, *op. cit.*, p. 22 et KELSALL, Tim, *Business, Politics and …*, *op. cit.*, p. 60-61.

[1615] Pour des études par secteur, voir BANQUE MONDIALE, *Putting Tanzania's Hidden Economy to Work. Reform, Management, and Protection of its Natural Resource Sector*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/Banque mondiale, 2008 ; COOKSEY, Brian, « Marketing Reform ? The Rise and Fall of Agricultural Liberalisation in Tanzania », *Development Policy Review*, 2003, vol. 21, n° 1, p. 67-91 ; HARRISON, Graham, MULLEY, Sarah et HOLTOM, Duncan, « Tanzania : a Genuine … », *op. cit.*, p. 282-283 et RIZZO, Matteo, « Being Taken for a Ride : Privatisation of the Dar es Salaam Transport System 1983-1998 », *The Journal of Modern African Studies*, 2002, vol. 40, n° 1, p. 133-157.

authority » en 2004)[1616]. La Tanzanie est plutôt caractérisée par un système d'entre-deux continuant de façonner les politiques publiques et s'exprimant dans le décalage entre les discours et les pratiques[1617] : « *although Nyerere stepped down from the presidency nearly thirty years ago, and died fifteen years ago in October 1999, his social idealism continues to be a factor in Tanzania politics : it provides a counter-culture to the market system that currently prevails* »[1618]. Cette lecture par l'économie politique, et c'est sa principale faiblesse, doit se combiner à une analyse en terme d'action publique pour appréhender le (non)changement. Comment envisager l'héritage de J. K. Nyerere en terme de politique publique ? Comment se fabriquent des politiques publiques dans un pays ayant adopté l'économie de marché avec un héritage socialiste si prégnant ?

3.3. Négocier le changement en Tanzanie. Lire les politiques publiques (dépendance au sentier) par la trajectoire de l'Etat (post-socialisme) au regard de la mobilisation des enseignants et des étudiants

> « *Eighteen years after the government's stated intention to transfer the costs of university education to the students, little progress had been made by attempts at cost-sharing. This lack of progress is in large part due to student activism* […]*. These boycotts have often forced the government to back down on policies that it has introduced. The fear of potential boycotts has also contributed to a lack of government resolve for the implementation of cost-sharing measures. Whether directly through boycotting or indirectly through the threat of boycotts, the failure to implement cost-sharing is in large part attributable to the ability of the students to put effective pressure on the government* »[1619].

[1616] KELSALL, Tim, *Business, Politics and …*, *op. cit.*, p. 55-56.
[1617] Voir les travaux en cours sur les politiques foncières de SCHLIMMER, Sina, « Construire l'Etat par … », *op. cit.*
[1618] LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy …*, *op. cit.*, p. 5.
[1619] ROSS, John, « If Not for Our Own Efforts : Eventful Nationalism in the April 2007 Student Boycott at the University of Dar es Salaam », mémoire de licence de relations internationales, The University of Chicago, 2008, p. 11.

Après avoir testé l'hypothèse des caractéristiques de l'économie politique de la Tanzanie et de l'UDSM comme grille de lecture pour appréhender la mise en œuvre cosmétique de la politique de partage des coûts, il est désormais nécessaire, afin de reprendre la matrice d'analyse des chapitres précédents sur les études de cas de Makerere et de Nairobi (partie 1, chapitre 2 et partie 2 chapitre 2), de s'interroger sur la sociologie des mobilisations enseignantes et étudiantes. De quelle manière cette lecture par l'action collective nous démontre-t-elle que les configurations des politiques publiques sont imbriquées dans et par la trajectoire de l'Etat ? Par exemple, comment les mouvements étudiants sont-ils des espaces qui réactivent la mémoire de l'UDSM, de ses missions et de son héritage, participant à la construction de l'établissement comme une institution post-Nyerere, c'est-à-dire post-socialiste ? De quelle manière la réponse apportée par les acteurs étatiques à ces mobilisations continue-t-elle de perpétuer cette imbrication du passé avec le présent ?

L'objectif de cette dernière sous-partie est d'apporter un regard original sur l'absence de privatisation de l'Université de Dar es Salaam en articulant les réformes de l'enseignement supérieur avec la trajectoire de l'Etat en s'intéressant à la sociologie des mobilisations[1620]. Après avoir souligné l'absence d'un mouvement enseignant organisé pour demander une augmentation salariale, l'argumentaire défend l'hypothèse que les mouvements étudiants, replacés dans une perspective historique, s'inscrivent dans la fabrique et le contrôle de la mémoire socialiste, elle-même constitutive de la formation de l'Etat et des politiques publiques.

[1620] La partie suivante est partiellement issue de PROVINI, Olivier, « The University of Dar es Salaam … », *op. cit.* et de PROVINI Olivier, « L'étude des mouvements étudiants comme grille de lecture de l'action publique : appréhender le non-changement par l'action collective. Le cas des mouvements étudiants des universités du Burundi et de Dar es Salaam », colloque international « Mouvements étudiants en Afrique francophone, des indépendances à nos jours », 3-5 juillet 2014, Paris.

3.3.1. L'exemple des mobilisations enseignantes : l'UDASA silencieuse

Le syndicalisme enseignant à l'UDSM prend forme avec la mise en place de l'« University of Dar es Salaam academic staff assembly ». Si la reconnaissance d'une association défendant les intérêts des enseignants a été chaotique et controversée au Kenya, entraînant une fermeture de l'établissement, elle est effective dès 1980 en Tanzanie. Une première association est créée dès septembre 1963 (« University college staff association ») lorsque le Collège universitaire de Dar es Salaam devient constitutif de l'Université de l'Afrique Orientale[1621]. Avec la formation de l'UDSM en 1970, plusieurs contestations enseignantes ont lieu pour permettre d'organiser la représentation du personnel académique. Après la mise en place d'un comité en 1978 par l'administration centrale de l'UDSM, l'UDASA est officiellement formée en 1980[1622]. A partir de cette date, l'association du personnel enseignant est visible à l'université à plusieurs occasions : pour soutenir les étudiants dans leurs différents mouvements et conflits avec l'administration de l'université et le gouvernement, notamment sur la réforme de la politique de partage des coûts, pour prendre la défense des étudiants exclus de l'établissement après les boycotts de cours et les mouvements de protestation, pour demander de meilleures conditions de travail, notamment dans les infrastructures et les fonds alloués à la recherche universitaire ou pour réclamer une augmentation de l'investissement de l'Etat dans l'ensemble des secteurs de l'éducation, par exemple en soutenant ouvertement les mobilisations des enseignants du primaire et du secondaire[1623].

[1621] MIHANJO, Egnald P., « Student and Staff Organizations » in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 221.
[1622] *Ibid.*, p. 222.
[1623] Voir par exemple, DAILY NEWS, « Varsity Dons Want Cost-Sharing Suspended », *Daily News*, 8 février 1992, p. 1 ; MSABAHA, Idrisa, « UDASA Supports Striking Teachers », *Daily News*, 27 novembre 1993, p. 3 ; MOLLEL, Godfrey, « Academics Call for Action to Improve Standard of Education », *The Guardian*, 15 février 2000, p. 1 et 5 ; THE GUARDIAN, « UDASA Condemns Student Violence at the Hill », *The Guardian*, 17 avril 2000, p. 4 ; SULTANI, Abdi, « Academics Decry Lack of Local Research Activity », *Daily News*, 14 septembre 2002, p. 1.

Au regard de ces voisines ougandaise et kenyane, l'UDASA est une organisation finalement très silencieuse depuis la fin des années 1980, alors que l'établissement et ses enseignants sont marqués par un engagement très politisé dans les années 1970. L'UDASA intervient néanmoins en avril 1991 pour dénoncer le renvoi du Vice-Chancelier Geofrey Mmari (1988-1991) et la nomination de M. L. Luhanga par le Président A. H. Mwinyi, sans avoir prévenu la communauté scientifique, soulignant une main mise du parti unique CCM sur l'établissement universitaire[1624]. L'engagement politique de l'UDASA est actuellement surtout perceptible dans la participation de certains enseignants au festival en hommage à Julius K. Nyerere ou dans l'organisation de séminaires sur la mémoire politique du « Mwalimu ». Un membre de l'UDASA affirme par exemple : « [*lecturers*] *were not concerned over whether the leaders and people in the country were following Mwalimu Nyerere's footsteps but believed in reminding the people on the importance of keeping the Mwalimu's legacy alive* »[1625]. Un autre souligne que « *this will do justice to the present and coming generations to whom Mwalimu is a role model, a hero and an inspiration* »[1626]. Les enseignants sont des acteurs majeurs de cette réécriture de l'héritage socialiste dans le monde académique.

Mais la fabrique de cette mémoire fait aujourd'hui débat au sein de l'UDASA et souligne la fracture générationnelle que connaît l'association où les professeurs plus âgés, qui ont participé à l'âge d'or de l'établissement en ayant suivi des enseignements fortement politisés, ne semblent plus en adéquation avec les nouveaux enseignants de l'UDSM semblant majoritairement plus adhérés au virage politique libéral de la Tanzanie. Même s'il reste des membres actifs de l'UDASA[1627], les combats politiques ayant marqué l'histoire de l'institution semblent lointain. Ce silence de l'association depuis les années 1990 est aussi le

[1624] DAILY News, « We Want Prof. Mmari Back, Say Academics », *Daily News*, 11 avril 1991, p. 1 ; KULCKANA, John, « Udasa Told to Withdraw Statement », *Daily News*, 16 avril 1991, p. 1 et LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 9-11.
[1625] DAILY NEWS, « UDSM Organizes Forum on Nyerere's Legacy », *Daily News*, 12 octobre 2010, consulté sur http://dailynews.co.tz/home/?n=13754 le 17/04/2013.
[1626] MUCHOKI, Anthony, « Don Calls for Memoirs on Nyerere », *The Guardian*, 15 octobre 2004, p. 2.
[1627] KHSHWEKO, Orton, « UDASA Faults Circular Barring Active Politics », *Daily News*, 16 janvier 2010, p. 3.

fruit du gouvernement qui a développé un syndicat proche du parti au pouvoir (« Researchers, academicians and allied workers union ») comme aux effets de la déconcentration administrative qui ont, à terme, divisé la communauté enseignante : « *consequently, members of UDASA are not only divided along the broader category of juniors and seniors, but also by difference in administrative positions, by faculties and so on* »[1628].

L'étude de la généalogie des mouvements enseignants en Tanzanie est remarquable, notamment mise en comparaison avec la UASU kenyane et la MUASA ougandaise, sur la problématique des salaires. La revue de presse effectuée entre les années 1980-2010 ne relate en effet quasiment aucun cas de revendications salariales organisées. Ces dernières années l'UDASA a plutôt été présente sur la question du départ de l'âge à la retraite des enseignants. Avec les politiques d'ajustement structurel, quasiment aucun recrutement académique n'a été effectué entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000. En effet, avec la réforme de la fonction publique « Civil service reform programme » en 1991, plusieurs vagues de campagnes de réduction des effectifs s'effectuent, notamment contre les « *ghost workers* », avec la volonté de développer une culture managériale et de performance au sein des services de l'Etat[1629]. Entre 1992 et la fin des années 1990, le secteur de la fonction publique compte ainsi 80 000 employés en moins[1630]. Dans le secteur universitaire, entre 1994 et 2002[1631], le nombre d'enseignant est ainsi passé de 796 à 650 pendant que celui des étudiants a augmenté de 3 869 à 9 233 sur cette période. Comme l'explique Benedict S. Mongula, Professeur associé en étude de développement[1632] :

> « the only problem I see is the transition between old and new generation. It is becoming difficult for the younger staff. The

[1628] MIHANJO, Egnald P., « Student and Staff … », *op. cit.*, p. 223.
[1629] TEMU, Andrew E. et DUE, Jean M., « The Business Environment … », *art. cit.*, p. 703-704.
[1630] *Ibid.*, p. 703.
[1631] L'année 2003 marque le début de nouveaux recrutements dans la fonction publique après plusieurs années de politiques d'ajustement structurel et du gel des renouvellements des contrats et de l'embauche dans la fonction publique. Entretiens avec Bertram B. B. Mapunda, *op. cit.* Voir également NDOMBA, Rodrick, « A Tale of Ageing University Dons », *Daily News*, 5 décembre 2002, p. 1.
[1632] Entretien réalisé le 22/04/2013 à Dar es Salaam.

> transition is difficult because of the years of freezing employment in the country because of the structural adjustment programmes. Employment was frozen. No new employers were employed. So that means that the older staff is retiring, and there is a very very big gap between the old and the new generation ».

Ces dernières années l'UDASA s'est ainsi fortement mobilisée pour réformer le départ de l'âge à la retraite des enseignants en permettant à l'établissement de signer des « post-retirement contracts » avec des professeurs jusqu'à soixante-cinq ans alors que l'âge légal était précédemment fixé à soixante. Cette mesure, portée par l'UDASA, a été relayée par le soutien de nombreux parlementaires, notamment du CCM, avec lesquels les enseignants entretiennent d'étroites relations, et s'est étendue à l'ensemble des universités publiques. Ces parlementaires sont eux-mêmes parfois d'anciens professeurs ou étudiants de l'UDSM ayant gardé des contacts avec l'établissement[1633]. En 2009, les professeurs de l'UDASA, portés plutôt par la génération précédente (1950-1960), se mobilisent également en faisant grève plusieurs jours pour obtenir d'importantes revalorisations des pensions de retraite. Ce mouvement entraîne une harmonisation partielle des pensions sur celles des employés de la fonction publique, ayant le même niveau de diplôme, et sur une réorganisation de leurs statuts[1634]. L'UDASA s'est donc mobilisée ces dernières années autour de problématiques intéressant surtout les enseignants les plus âgés (possibilité d'allonger un départ en retraite tout en percevant un très bon salaire ; hausse des pensions).

Surtout, la revue de presse réalisée indique qu'aucun mouvement significatif n'a été effectué pour revaloriser les salaires. Ce qui confirme, pour reprendre des conclusions émises par l'étude des cas kenyan et ougandais, que les privatisations

---

[1633] DAILY NEWS, « Professors' Retirement Age May Be Raised », *Daily News*, 20 décembre 2013, http://www.dailynews.co.tz/index.php/local-news/26048-professors-retirement-age-may-be-raised consulté le 20/12/2013.

[1634] Entretien avec Dalmas Nyaoro, Maître de conférences en ingénierie, anciennement Vice-Secrétaire de l'UDASA de 2002 à 2004 et Président de l'association de 2006 à 2010, réalisé le 07/05/2013, Dar es Salaam.

des établissements se sont effectuées avec une mobilisation syndicale importante des enseignants pour exiger des revalorisations salariales. En Tanzanie, alors qu'il y a pourtant un héritage politique très marqué au sein de la communauté académique depuis les années 1970 qui aurait pu laisser croire que le syndicalisme enseignant serait important, la communauté académique est restée assez silencieuse. Plusieurs variables peuvent l'expliquer, outre celles déjà évoquées.

Premièrement, si la fonction publique a été réformée au milieu des années 1990, la baisse des effectifs a généré une importante revalorisation salariale de l'ensemble des fonctionnaires tanzaniens, avec en moyenne une hausse de 75% entre 1991 et 1997[1635]. Aussi les enseignants universitaires en Tanzanie, sont avec leurs homologues rwandais, les mieux rémunérés d'Afrique de l'Est (en moyenne 1 150 US$ en Ouganda, 2 200 US$ au Kenya et 3 200 US$ en Tanzanie)[1636]. D'ailleurs leurs collègues kenyans évoquent souvent ces chiffres pour légitimer leurs mouvements de contestation[1637]. Alors que la Tanzanie connaît ainsi peu de grèves de la fonction publique, contrairement par exemple au voisin kenyan, J. M. Kikwete a même récemment annoncé une nouvelle hausse des salaires des fonctionnaires avant son départ en 2015, entretenant l'héritage de J. K. Nyerere dans le poids que représente la masse salariale des employés publics dans le budget de l'Etat[1638].

Deuxièmement, dans la mesure où l'UDSM n'a pas connu de privatisation massive mais plutôt la mise en place d'un modèle hybride et cosmétique, les conditions

---

[1635] TEMU, Andrew E. et DUE, Jean M., « The Business Environment … », *art. cit.*, p. 704.

[1636] Ces chiffres de 2010 ne prennent pas en compte les hausses de salaires rendues possibles avec les cours aux étudiants privés. KISERO, Jaindi, « Rwanda, Tanzania Pay Highest for Lecturers », *The East African*, 29 septembre 2012, http://www.theeastafrican.co.ke/news/Rwanda+Tanzania+pay+highest+for+lecturers+/-/2558/1521078/-/yp5s5j/-/index.html, consulté le 10/04/2015.

[1637] MUNENE, Ishmael I., « The Problem With Public University Salaries in Kenya », *International Higher Education*, 2014, n° 77, p. 21-22.

[1638] ATHUMANI, Rose, « Kikwete Pledges Salary Increase », *Daily News*, 2 mai 2014, http://dailynews.co.tz/index.php/local-news/30969-kikwete-pledges-salary-increase, consulté le 02/05/2014.

enseignantes de travail, notamment engendrées par les hausses des effectifs dues aux étudiants privés (plus de 98 000 étudiants en 2010 à MAK[1639], plus de 63 000 étudiants à l'UoN en 2012 contre 19 000 étudiants à l'UDSM en 2009), se sont beaucoup moins dégradées que pour leurs collègues est-africains, rendant les revendications moins nécessaires et légitimes. Enfin, de nombreux enseignants sont affiliés au parti du CCM. Celui-ci exerce un contrôle politique sur l'université très important, notamment via la cooptation puisque de nombreux enseignants deviennent parlementaires affiliés au parti au pouvoir. La Tanzanie se caractérise par un modèle de parti-Etat[1640] très structuré où les frontières sont souvent poreuses entre la sphère académique et étatique.

3.3.2. L'exemple des mobilisations étudiantes et de la question de la prise en charge par l'Etat du coût de l'enseignement supérieur

Cette circulation entre la communauté académique et le CCM est également une caractéristique partagée avec les étudiants, souvent dénoncés d'être instrumentalisés[1641]. En effet, certains anciens leaders ont désormais intégré la sphère politique, le plus célèbre d'entre eux étant bien évidemment Jakaya M. Kikwete, l'actuel président de la Tanzanie, qui était en 1973, Vice-Président de l'association étudiante de l'Université de Dar es Salaam et un fervent activiste de la TANU (« Tanganyika African National Union »)[1642], parallèlement à son cursus en économie[1643]. Cette cooptation politique concerne également, de manière plus récente, les partis politiques d'opposition, comme le « Chadema » (« Chama cha

[1639] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology …*, *op. cit.*, p. 31.
[1640] Voir notamment BAKARI, Mohammed et WHITEHEAD, Richard, « Tanzania : Nurturing Legacies of the Past » in DOORENSPLEET, Renske et NIJZINK, Lia (éd.), *One-Party Dominance in African Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2013, p. 93-116 et O'GORMAN, Melanie, « Why the CCM Won't Lose : the Roots of Single Party Dominance in Tanzania », communication pour le « Centre for the Study of African Economies », conférence « Economic Development in Africa », 2009, consultée sur http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2009-edia/papers/457-OGorman.pdf.
[1641] YAKUTI, Abdallah, « Don't Be Cheated by Political Activists, Mwinyi Cautions Students », *Daily News*, 11 novembre 1991, p. 1.
[1642] Parti politique fondé par Julius K. Nyerere qui fusionne en 1977 avec le parti politique au pouvoir de l'archipel de Zanzibar « Afro-Shirazi party » pour former le CCM.
[1643] NYAN'ORO, Julius Edo, *JK. A Political …*, *op. cit.*, p. 33-40.

Demokrasia na Maendeleo » ou « Party for democracy and progress »)[1644]. Par exemple, deux anciens secrétaires généraux de DARUSO (« Dar es Salaam University Students Organization ») en sont actuellement des parlementaires très appréciés et reconnus parmi les étudiants : John. J. Mnyika, depuis 2010, et Kabwe Z. Zitto, responsable de DARUSO entre 2002 et 2003 et parlementaire depuis 2005[1645]. Les problématiques étudiantes et enseignantes sont donc fortement relayées par de nombreux parlementaires, notamment au sein du CCM, et participent à la cristallisation politique, la négociation et les compromis des réformes universitaires. La première phase de réforme de la politique de partage des coûts a été suivie par de nombreux débats parlementaires ayant fait de cette réforme « *épineuse* » un sujet de discorde lorsque, par exemple, certains membres insistent sur les conséquences de cette politique qui « *would squeeze low-income groups who make up the majority of Tanzanians* »[1646].

La promiscuité du politique avec l'association étudiante est également perceptible dans l'histoire même de l'association. Pendant une longue période, les organisations estudiantines sont en partie affiliées à la TANU, n'étant pas pour autant un gage de pacification du campus. En effet, l'essentiel des mouvements étudiants est marqué à l'Université de Dar es Salaam par la volonté de s'autonomiser du contrôle du parti unique et de l'Etat. Cette histoire tourmentée, caractérisée par des arrestations d'étudiants comme l'interdiction associative, s'illustre dans les différentes organisations créées : « University student union of Dar es Salaam » en 1961, « Tanganyika university student association » en 1963, « National union of Tanzania students » en 1964, « TANU youth league » en 1967, « Dar es Salaam university student organization » en 1970, « Muungano wa Wanafunzi Tanzania » en 1978 et, enfin, DARUSO depuis 1991[1647]. Les années

[1644] Entretiens avec Godefroid Mudaheranwa, *op. cit.*
[1645] Voir sur http://www.parliament.go.tz/index.php/members/mpcvs/1621/2010-2015 et http://www.parliament.go.tz/index.php/members/mpcvs/1403/2010-2015, pages consultées le 27/04/2013.
[1646] MAUNYA, Morice, « Cost-Sharing Burden to People, Charge MPs », *Daily News*, 23 juin 1993, p. 3.
[1647] MIHANJO, Egnald P., « Student and Staff … », *op. cit.*, p. 206-218.

1960-1980 ont créé un répertoire contestataire, lié principalement à l'indépendance de la représentation étudiante vis-à-vis du régime, héritage repris dans les années 1990 et expliquant, en partie, le poids de DARUSO dans la négociation de la politique de partage des coûts. Que ce soit le mouvement d'octobre 1966 où environ 400 étudiants manifestent contre la décision du gouvernement de rendre obligatoire le Programme au service national, entraînant la fermeture de l'établissement pendant toute l'année académique, ou le boycott de plusieurs semaines des cours lié à une volonté d'améliorer la participation et la représentation des étudiants dans les espaces décisionnels de l'université en juillet 1971 (« Akivaga crisis »), les mobilisations entre les années 1960-1980 ont fortement marqué les mémoires et participé à façonner l'UDSM comme une institution très politisée, de son personnel académique à ses étudiants[1648].

Le poids des étudiants tanzaniens ne s'est pas seulement manifesté par le boycott des cours et la manifestation. La réputation contestataire s'est également orchestrée par des prises de position politique importante, notamment via la publication de « Cheche ». Revue créée par l'« University student african revolutionary front », elle a pour ambition de participer au débat politique en promouvant les principes révolutionnaires et indépendantistes de l'Afrique vis-à-vis du colonialisme et de l'impérialisme. « Cheche » contribue ainsi aux débats sur l'africanisation du corps professoral et administratif universitaire comme sur la mise en place de programmes académiques socialistes liés aux enjeux du développement tanzanien. Véritable réseau politique dont le mot d'ordre est

[1648] On peut également signaler : en 1974, une mobilisation des étudiants contre l'ouverture de l'admission des étudiants ayant effectué deux ans de service national militaire (« Musoma resolution ») ; en mars 1978, une manifestation devant le bâtiment présidentiel contre une réforme du statut des ministres et des membres du gouvernement ; ou encore, en 1985 et 1986, la mise en place de boycotts pour demander une augmentation des bourses étudiantes. Voir un historique détaillé dans PROVINI, Olivier, « Les réformes à l'Université de Dar es Salaam (1961-2010) … », *op. cit.*, p. 59-66 ; NDITI, N. N. N., MVUNGI, S. E. A. et MWAIKUSA, J. T., « Origins and Causes of the Crises at the University of Dar es Salaam (1970-1990) » in MBWETTE, Tolly S. A. (dir.), *Managing University Crises*, Dar es Salaam, DUP (LTD), 1996, p. 166-175 et ITANDALA, Buluda, « University of Dar es Salaam's Immediate Response to Musoma Resolution » in KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of …*, *op. cit.*, p. 193-205.

« apprendre à lutter et lutter pour apprendre », la revue étudiante est interdite par le gouvernement qui la juge trop virulente et subversive[1649].

Les mouvements étudiants ne sont pas un phénomène récent lié aux conséquences des réformes de 1990. Les différentes associations étudiantes de l'Université de Dar es Salaam ont usé de leur poids politique, par le recours aux boycotts des cours, à la manifestation, à la marche pacifique ou encore à la publication, pour exercer une pression et participer, indirectement, aux réformes[1650]. Ces crises universitaires continuent à façonner l'identité de l'UDSM pour instaurer un rapport de force plus équilibrer entre les étudiants et l'administration et l'Etat, comme l'explique Edwin Enosy, Vice-Premier ministre de DARUSO et étudiant en droit[1651] :

> « the University of Dar es Salaam is a university of the world. And we think that crises are good for university. So the university has known some crises in several years. Almost years, we have seen student crises between students and the government. Normally, the crises have been caused by the implementation of one policy, which affect the welfare of students. Sometimes the crises have been caused by poor communication between the student affairs and the management. […] Our role, always, is to record the claims of the students. And these crises happen because the government and the administration do not answer to these claims. Our rights are not heard. So the strikes must inform the public that our rights are nor heard by the government. So we [*DARUSO*] are the link between student affairs and the government. But we [*DARUSO*] know that strikes are not the best solution. It is only the last solution in the negotiations with the government ».

Les différents gouvernements en Tanzanie, à l'inverse de leurs voisins, n'ont jamais voulu franchir totalement le pas vers le modèle de l'université publique privatisée. Dans le cas des réformes de l'UDSM, cette configuration inédite peut se comprendre à travers le rôle joué par l'organisation étudiante qui a su ajuster

[1649] MIHANJO, Egnald P., « Student and Staff … », *op. cit.*, p. 211.
[1650] LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms …*, *op. cit.*, p. 70-71.

et négocier le changement. La remise en cause de la politique de partage des coûts est la revendication principale de la 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 obtenir une université pacifique, qui pourrait, dans le cas contraire, déstabiliser sa politique et surtout nuire aux investissements des bailleurs de fonds et des agences internationales. Aussi, l'association a-t-elle joué un rôle primordial dans le processus de médiation enclenché par l'administration centrale et le gouvernement en participant aux différentes réunions internes dans les années 1990. Surtout, les étudiants ont organisé une pression continue sur les responsables politiques. Depuis la mise en place de la politique de partage des coûts, les années universitaires sont rythmées par des mouvements de protestation sur le campus réclamant, le plus souvent, une prise en charge totale des frais étudiants par le gouvernement, faisant référence aux statuts antécédents des étudiants liés à la période socialiste de J. K. Nyerere. Cet argument est défendu à travers une étude historique du mouvement à partir du début des années 1990, période charnière de la mise en place de la politique de partage des coûts.

Le 7 avril 1990, un mouvement de boycott des cours des étudiants est lancé pour dénoncer les conditions de vie et de travail à l'UDSM. Les étudiants, soutenus par l'UDASA, réclament un plus grand investissement de l'Etat dans l'enseignement supérieur pour notamment engager la construction et la réhabilitation des infrastructures et augmenter les bourses. Après l'échec des négociations entre les leaders étudiants et le Président-Chancelier A. H. Mwinyi, l'établissement est fermé pour l'ensemble de l'année académique, pour la première fois depuis 1966, et ne rouvre que le 1er janvier 1991[1652]. Alors que l'année 1991 est marquée par

[1651] Entretien réalisé le 12/03/2010, Dar es Salaam.
[1652] Voir DAILY NEWS, « More Support Dar Varsity Students », *Daily News*, 14 avril 1990, p. 3 ; DAILY NEWS, « University Students Ordered Back to Classes Otherwise », *Daily News*, 18 avril 1990, p. 1 ; DAILY NEWS, « Dar Varsity Students Resume Classes Today », *Daily News*, 19 avril 1990, p. 1 ; MRUMA, Isaac, « Students Should Have Been More Candid », *Daily News*, 23 avril 1990, p. 4 ; DAILY NEWS, « Students Action Angers

un mouvement étudiant de quelques jours réclamant une meilleure prise en charge de leurs bourses, notamment pour les dépenses liées à l'achat d'ouvrages et de fournitures scolaires[1653], 1992 marque une transformation notable avec le début de la mobilisation contre la réforme de partage des coûts. Après l'annonce de la politique qui doit prendre effet le 1er mars, les étudiants, n'ayant pas été informés de cette réforme, s'organisent début février pour demander la suspension immédiate de la décision, jugée « *unacceptable because the logistics of its implementation is impossible* »[1654]. Certains rédigent même une lettre pour menacer directement le gouvernement : « *a statement* […] *has threatened the Government of unspecified action if it did not scrap the proposed cost-sharing for higher education. The statement has given the Government three days* […] *to implement the students demands. The students have also threatened to take action against anyone trying to interfere with education in any way* »[1655]. Faisant suite à une altercation policière, le 8 février, certains étudiants kidnappent même quelques heures Penina O. Mlama, Adjointe du vice-chancelier pour les questions académiques et Professeure à la Faculté d'éducation[1656]. Pour apaiser les étudiants et affaiblir la contestation, le gouvernement, via l'administration de l'UDSM, distribue des formulaires pour renseigner les étudiants qui seront exemptés de payer les premiers frais universitaires en fonction de leurs conditions socioéconomiques et, surtout, pour annoncer que cette politique de

---

Mwinyi », *Daily News*, 8 mai 1990, p. 1 ; DAILY NEWS, « Varsity Deans to Discuss Closure », *Daily News*, 14 mai 1990, p. 1 ; KULEKANA, John, « Mwinyi Explains Why University Was Closed Down and Says : Students Were Rude », *Daily News*, 15 mai 1990, p. 1 ; KULEKANA, John, « Team to Probe Hill Events », *Daily News*, 18 mai 1990, p. 1 ; YAKUTI, Abdallah, « Isles Support Hill Closure », *Daily News*, 22 mai 1990, p. 1 ; DAILY NEWS, « Dodoma Residents Support Varsity Closure », *Daily News*, 25 mai 1990, p. 1 ; DAILY NEWS, « 13 Expelled from Varsity », *Daily News*, 4 décembre 1990, p. 1 ; DAILY NEWS, « Varsity Reopens on January 1 », *Daily News*, 1er décembre 1990, p. 1 et DAILY NEWS, « University Re-Opens », *Daily News*, 2 janvier 1991, p. 1.

[1653] DAILY NEWS, « Varsity Students Resume Classes », *Daily News*, 10 octobre 1991, p. 1 et LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 21-29.

[1654] DAILY NEWS, « Varsity Students Protest over Cost-Sharing », *Daily News*, 20 janvier 1992, p. 1.

[1655] DAILY NEWS, « Students Threaten Action Against Government », *Daily News*, 5 février 1992, p. 1.

[1656] LUHANGA, Matthew L., *The Courage for …*, *op. cit.*, p. 32-33. Suite à ce kidnapping, les leaders étudiants sont immédiatement renvoyés de l'UDSM et un important dispositif policier est introduit sur le campus.

partage des coûts s'exécutera finalement en trois phases afin que le coût supporté par les étudiants ne soit pas trop brutal[1657].

La mobilisation ne dure finalement que le mois de février, a contrario des premiers mouvements sur cette problématique au Kenya et en Ouganda qui entraînent des affrontements violents avec la police et la fermeture des établissements. En Tanzanie, le boycott des cours engendre plutôt un ajustement immédiat du gouvernement avec la distribution de formulaires pour exempter certains étudiants et surtout l'annonce d'un échelonnement sur une dizaine d'années de la réforme. En 1994, après de nouvelles négociations entre DARUSO, Ali Hassan Mwinyi, Benjamin Mkapa et Kighoma Malima, le gouvernement augmente même en avril la bourse allouée pour l'achat des livres[1658] alors, qu'officiellement, une politique de réduction du budget de l'Etat est menée envers le secteur universitaire et que la deuxième phase de la politique de partage des coûts est implémentée. En mai, dans un contexte où certains étudiants manifestent pour réclamer une réintroduction de leurs bourses pour les transports[1659], Ramadhan R. Ntuah du Ministère de l'enseignement supérieur explique qu'une réforme du prêt étudiant doit être effectuée afin d'augmenter les capacités de prise en charge de la structure, « *because government was aware of the fact that not all students may have immediate ability to meet the cost of higher education* »[1660]. Le 27 mai 1994, Benjamin Mkapa, souligne même dans une conférence de presse que le gouvernement doit continuer à soutenir financièrement les étudiants : « *taking into account the prevailing socio-economic conditions, not all students have immediate ability to meet the cost of higher education* »[1661].

[1657] CHINYUKA, Methuen, « Sponsorship Forms Distributed to Students », *Daily News*, 12 mars 1992, p. 1. Voir également MKUMBWA, Ally, « NCCR Brews Chaos at Varsity », *Daily News*, 6 février 1992, p. 1 ; DAILY NEWS, « Go Back to Classes, Senate Tells Students », *Daily News*, 13 février 1992, p. 1 ; KULEKANA, John, « Purging of Troublemakers to Continue, Says Mwinyi », *Daily News*, 16 février 1992, p. 1 et 4 et DAILY NEWS, « Students End Class Boycott », *Daily News*, 18 février 1992, p. 1.
[1658] DAILY NEWS, « Govt to Increase Books Allowance », *Daily News*, 24 avril 1994, p. 1.
[1659] JAPHET, Rose, « Varsity Students Storm Ministry, Press for Fare », *Daily News*, 7 mai 1994, p. 3.
[1660] AMBALI, Ernest, « Students to Get Loans », *Daily News*, 9 mai 1994, p. 3.
[1661] CHE-MONDA, Chemi, « Students' Loan Scheme Launched », *Daily News*, 27 mai 1994, p. 3.

Ces dispositifs apaisent les étudiants et un dialogue s'instaure progressivement entre les représentants de DARUSO et le gouvernement. L'association arrive même à défendre des prises en charge supplémentaires d'étudiants, comme en 2002, où après une négociation de plusieurs jours, le gouvernement décide de sponsoriser 603 nouveaux étudiants[1662]. Les prochains mouvements et boycotts des étudiants n'interviennent qu'au milieu des années 2000 avec la dernière phase de la mise en oeuvre de la politique de partage des coûts, la plus importante, puisqu'elle concerne notamment les frais d'inscription. L'institution de prêt étudiant devient alors la cible des étudiants qui demandent à ce que le HESLB prenne en charge la totalité de leurs dépenses alors que le système prévoit une évaluation en fonction des conditions financières. En 2005, Pius Ng'wandu, nouveau Ministre pour la science, la technologie et l'enseignement supérieur, hausse le ton en déclarant que les étudiants doivent rembourser leurs prêts étudiants : « *most beneficiaries of the loan wrongly believed that the loan extended to them* […] *was a gift* »[1663]. Il appelle à une réforme du système de recouvrement et réclame une campagne publicitaire pour expliquer aux familles que le prêt demande un remboursement afin d'assurer la pérennité du financement de l'enseignement supérieur[1664].

En avril et août 2006, une mobilisation étudiante s'initie sur la campus pour réclamer une prise en charge de l'ensemble des étudiants par l'institution de prêt HESLB et une hausse des différentes bourses (appelées « boom », comme en Ouganda et au Kenya) allouées pour le logement, la nourriture et le transport pour les étudiants financés par le gouvernement[1665]. Entre janvier et mai 2007, plusieurs mobilisations étudiantes s'articulent autour de revendications identiques : « *currently, the government offers 60 per cent scholarship to qualified*

[1662] COSATO, Chumi, « UDSM Students Hail Dialogue with Govt », *The Guardian*, 3 octobre 2002, p. 2.
[1663] MWAKYANJALA, Semu, « Govt Yet to Recover 26bn/- Loaned to Students », *Daily News*, 31 mars 2005, p. 3.
[1664] *Ibid.*, p. 3 et MANGUSHI, William, « HESLB Loans Recovery Scheme Needs Review », *Daily News*, 22 octobre 2006, p. 4.
[1665] DAILY NEWS, « Dar Varsity Students Want More Boom », *Daily News*, 29 avril 2006, p. 2 et MWASUMBI, Jonas, « Students Implore Full Govt Sponsorship », *Daily News*, 15 août 2006, p. 3.

university students, but UDSM students rejected the money saying it would not be enough to fund their studies, considering the financial constraints facing their families »[1666]. Les leaders de DARUSO, soutenus par l'UDASA[1667] et l'opposition politique[1668], organisent des marches sur le campus principal de l'UDSM[1669], des boycotts des cours[1670] et des examens[1671] pour protester contre la faible prise en charge du HESLB[1672]. Deo Daud, Président de DARUSO, affirme que les étudiants ne retourneront pas en cours jusqu'à ce que le gouvernement réponde positivement à leurs revendications : « *we will continue to stay around the compound, but we cannot attend classes. As citizens, we have the right to be educated* »[1673].

Alors que le dossier est géré à partir de fin avril par le cabinet présidentiel afin de trouver une issue à la crise, l'organisme du HESLB redéfinit ses critères de prise en charge de manière beaucoup plus favorable pour les étudiants, qui reprennent fin mai le chemin des auditoires[1674]. En novembre 2008, l'établissement est fermé pendant quelques semaines suite à de nouveaux mouvements étudiants organisés par DARUSO qui continue à maintenir une pression sur le gouvernement pour qu'il perpétue son engagement à financer l'enseignement supérieur en augmentant le montant alloué par le HESLB et le nombre d'étudiants

[1666] NAVURI, Angel, « UDSM Explodes Again Over Studies Stipend », *The Guardian*, 17 avril 2007, p. 1-2.
[1667] THE GUARDIAN, « Dons Say Students' Claims Genuine », *The Guardian*, 1er mai 2007, p. 1-2.
[1668] JOSEPH, Hillary, « Varsity Student Boycott Smacks of Political Undertones », *The Guardian*, 24 avril 2007, p. 9 et SHEKIGHENDA, Lydia, « Leave Varsity Students Alone – Opposition », *The Guardian,* 19 mai 2007, p. 1-2.
[1669] THE GUARDIAN, « Students March Against Loan Scheme », *The Guardian*, 29 janvier 2007, p. 1.
[1670] KASIBA, Sabato et MAMBO, David, « UCLAS Students Boycott Still on », *The Guardian*, 24 février 2007, p. 3
[1671] BEYADI, Austin, « Fear of Exams Boycott Grips UDSM », *The Guardian*, 17 mai 2007, p. 1.
[1672] Voir également, NAVURI, Angel, « UDSM Supends Striking Students », *The Guardian*, 18 avril 2007, p. 2 ; NACHILONGO, Hellen, « UDSM Gives Conditions for Readmission of Suspended Students », *The Guardian*, 20 avril 2007, p. 2 ; MWANGOSI, Christina, « DARUSO Disowns Statement on Students' Crisis », *The Guardian*, 4 mai 2007, p. 1-2 ; NGUVU, Pastory, « UDSM Opens Doors Minus Students' Leaders », *The Guardian*, 15 mai 2007, p. 2 ; PHILEMON, Lusekelo, « UDSM Readmits 56 Suspended Students », *The Guardian*, 18 mai 2007, p. 1 ; THE GUARDIAN, « UDSM Should Look into the Causes of the Boycott – and not Ring Leaders », *The Guardian,* 21 mai 2007, p. 5 et ROSS, John, « If Not for … », *op. cit.*
[1673] NAVURI, Angel, « UDSM Explodes Again Over Studies Stipend », *The Guardian*, 17 avril 2007, p. 1-2.
[1674] TINDWA, Peter, « Students' Loan Board Issues New Criteria », *The Guardian,* 26 mai 2007, p. 1-2.

boursiers[1675]. De nouvelles manifestations ont lieu en janvier-février et décembre 2011 où les étudiants défilent dans les rues de la capitale pour se rendre à la résidence présidentielle de J. M. Kikwete afin de réclamer une augmentation des bourses étudiantes, entraînant quelques affrontements avec la police[1676].

Depuis la dernière phase de la mise en place de la politique de partage des coûts, les années universitaires sont marquées par des mobilisations étudiantes souvent brèves, de quelques jours à quelques semaines, mais à intervalle régulier. La Tanzanie n'a pas été marquée par de longues fermetures, par des années blanches ni par d'importants conflits entre les étudiants et les forces de l'ordre, déployées sur le campus, engendrant des morts comme au Kenya et en Ouganda. Si le début de la décennie 1990 a été rythmé par des mobilisations importantes, on assiste plutôt, depuis le milieu des années 2000, à des mouvements sporadiques. Cette pression continue et quasi-annuelle tend à construire des espaces de négociation et d'entente entre les représentants de DARUSO, de l'administration universitaire et du gouvernement. Ce constat est perceptible parmi les étudiants eux mêmes qui portent un regard très critique sur les leaders de DARUSO, dénonçant leur complaisance avec les autorités. Malgré la récurrence des mobilisations, l'association se montre beaucoup moins virulente et

[1675] SAIBOKO, Abdulwakil, « UDSM Students Boycott Classes », *Daily News*, 11 novembre 2008, p. 2 ; ALIPO, Jiang, « Students Defy Government Order », *Daily News*, 14 novembre 2008, p. 1 ; DAILY NEWS, « UDSM Students Sent Packing », *Daily News*, 13 novembre 2008, p. 1 ; DAILY NEWS, « UDSM College Students Go Home Too », *Daily News*, 14 novembre 2008, p. 1 et DAILY NEWS, « Varsity Students' Strikes, Demands Dissapoint JK », *Daily News*, 23 novembre 2008, p. 1.

[1676] KAGASHE, Beatus, « UDSM Students Protest, Clash with Police in Dar », *The Citizen*, 4 février 2011, http://www.thecitizen.co.tz/news/4-national-news/7928-udsm-students-protest-clash-with-police-in-dar.html, consulté le 17/04/2013 ; MBASHIRU, Katare, « Calm Returns to UDSM After Failed Demonstrations », *Daily News,* 5 février 2011, http://dailynews.co.tz/home/?n=16998, consulté le 17/04/2013 ; WA SIMBEYE, Finningan, « UDSM Students Defiant as Govt Pledges Allowance Review », *Daily News*, 7 février 2011, http://www.dailynews.co.tz/home/?n=17063, consulté le 17/04/2013 ; THE CITIZEN, « Demonstration Another Strike Looms at UDSM », *The Citizen*, 10 janvier 2011, http://www.thecitizen.co.tz/magazines/33-success/7101-demonstration-another-strike-looms-at-udsm.html, consulté le 17/04/2013 ; MUGARULA, Florence, « UDSM Students' Strike over Loans Enters Day Two », *The Citizen*, 13 décembre 2011, http://www.thecitizen.co.tz/news/4-national-news/17931-udsm-students-strike-over-loans-enters-day-two.html, consulté le 17/04/2013 et MCHOME, Erick, « Taking a Hard-Line on Student Protests », *The Citizen*, 17 janvier 2012, http://www.thecitizen.co.tz/magazines/33-success/18955-taking-a-hard-line-on-student-protests.html, consulté le 17/04/2013.

vindicative qu'au début des années 1990, comme l'explique Asifiwe Mathayo, étudiant en licence au département d'éducation[1677]:

> « je pense qu'il y a des compromis entre DARUSO et le gouvernement pour que l'université se pacifie. Je pense que le gouvernement a, d'après moi, beaucoup d'intérêts pour les élèves. Vous pouvez rentrer dans le système si vous êtes un représentant de DARUSO. L'administration peut vous dire que quand il y a un problème, il faut rester calme et ne pas montrer ce qu'on voit […]. Auparavant, il y avait des représentants qui ont eu la démarche de venir nous voir et de venir nous inviter aux réunions. Mais les représentants de maintenant, ils restent calmes et attendent que l'année se termine. On voit la situation actuelle. Ils sont moins actifs. L'université est très calme si on compare avec les années auparavant ».

Godfrey Frederic, doctorant en botanique et Assistant de maître de conférences, tient des propos similaires en soulignant une forme de docilité actuelle de DARUSO et de passivité dans l'organisation d'une contestation contre la politique de partage des coûts[1678] :

> « DARUSO had a very critical role in the past. Now, I do not know what these guys are doing… There are so, you know… They are so docile… Yes, docile and inactive in the issues. For instance in the implementation of the cost-sharing. This situation is horrible. They have an office but this office is always closed. There is nobody. Yes, the situation is horrible […]. I think that DARUSO is becoming docile and inactive because of the efforts of the university. Because when they were active, they really destabilized the university ».

D'ailleurs, les leaders étudiants actuels soulignent eux-mêmes cette nécessité de dialogue à instaurer avec les représentants de l'administration et du gouvernement[1679]. Cette situation satisfait le syndicat étudiant DARUSO, pour qui la lutte contre la politique de partage des coûts, du moins d'apparence, est centrale pour sa pérennité. En organisant régulièrement des mobilisations pour

---

[1677] Entretien réalisé le 9/04/2010, Dar es Salaam.
[1678] Entretien, *op. cit.*
[1679] MALIMA, Martin, « Students' Leaders at Varsities Not Efficient », *Daily News*, 11 août 2006, p. 10 et entretien avec Edwin Enosy, *op. cit.*

demander une prise en charge accrue du gouvernement et en obtenant certaines victoires, comme sur une prise en charge plus importante du prêt étudiant ou sur l'échelonnement en trois phases de la politique de partage des coûts, DARUSO entretient sa légitimité sur le campus. En maintenant son statut officiel de représentant des étudiants, les leaders continuent de gérer un budget non négligeable puisque l'ensemble des étudiants adhère obligatoirement à DARUSO via leurs frais d'inscription. Surtout, ils sont des contacts réguliers des représentants de l'administration centrale et du gouvernement, DARUSO consistant alors à un tremplin politique et social convoité. En préservant un campus non-violent et finalement peu subversif, le gouvernement tanzanien est souvent cité comme un exemple de l'intégration des étudiants et des enseignants aux discussions des réformes universitaires, caractéristique importante pour entretenir l'extraversion de l'Etat et de l'UDSM via l'aide internationale.

Ce paradoxe apparent entre la récurrence de la mobilisation étudiante et la complaisance de DARUSO envers cette politique de partage des coûts se comprend surtout au regard de la trajectoire post-socialiste de l'Etat tanzanien. En effet, l'argument de l'organisation de mouvements réguliers agencée par DARUSO ne semble pas suffisant pour appréhender l'implémentation cosmétique d'une privatisation de l'UDSM. De même que l'absence de mouvement enseignant pour demander des augmentations salariales. DARUSO n'est pas mieux structuré que la SONU kenyane ou la MUSG ougandaise. Seulement, le contexte des mobilisations s'inscrit dans une histoire des politiques publiques et dans une trajectoire sociologique de l'Etat singulières. Pourquoi est-ce que DARUSO a su, depuis le début des années 1990, ajuster le changement et peser davantage dans les négociations et la réforme de la politique de partage des coûts ?

3.3.3. Saisir le post-socialisme en Tanzanie par les politiques publiques

> « The university has shaped the society but the university has also been shaped by the society ».
>
> Yunus D. Mgaya, Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires administratives[1680].

La trajectoire des réformes universitaires, comme le poids de l'organisation étudiante dans les négociations, ne peuvent se lire qu'au regard des caractéristiques sociohistoriques de l'Etat et confirment l'hypothèse défendue de l'indissociabilité des configurations des politiques publiques avec la formation de l'Etat. En effet, l'héritage politique et institutionnel de l'Université de Dar es Salaam continue à façonner les réformes de l'enseignement supérieur en agençant le positionnement et les rapports de force entre les acteurs étatiques, administratifs, académiques et étudiants. Malgré la pression des partenariats avec les bailleurs de fonds et les organisations financières internationales, liée à l'externalisation de l'économie politique tanzanienne, les politiques publiques ne cessent de se recomposer au travers de l'héritage socialiste en se réinventant avec les enjeux contemporains, esquissant un paysage post-socialiste original et inédit.

L'établissement universitaire est intrinsèquement lié à l'histoire politique nationale[1681]. Construit par le gouvernement de Julius K. Nyerere comme un « *showpiece of Tanzania's new postcolonial era* »[1682], l'université est restée façonnée par les nombreux espoirs placés en elle par l'Etat tanzanien à l'Indépendance. Dans son discours le 21 août 1964, marquant le début de l'année académique, J. K. Nyerere insiste ainsi sur le rôle de l'institution universitaire

[1680] Entretien, *op. cit.*
[1681] MUSHI, Philemon A. K., *History and Development of Education in Tanzania*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2009.
[1682] IVASKA, Andrew M., *Cultured States : Youth, Gender, and Modern Style in 1960s Dar es Salaam*, Durham, Duke University Press, 2011, p. 124.

dans le projet de développement national socialiste[1683]. A travers la volonté de diffuser une « *socialist attitude of mind* »[1684], l'enseignement supérieur, et plus largement le secteur de l'éducation (politique de l'« Education for self reliance »[1685]), sont au cœur de la construction de l'Etat[1686]. Avec la Déclaration d'Arusha, le gouvernement de J. K. Nyerere restructure le système universitaire, notamment pour abolir les distinctions raciales, investir massivement dans les infrastructures, africaniser le personnel et le contenu des enseignements[1687]. Le critère essentiel est de construire un système en rupture avec celui imposé pendant la colonisation britannique : « *the third action we have taken is to make the education provided in all our schools much more Tanzanian in content. No longer do our children simply learn British and European history. Faster than would have been thought possible our University College and other institutions are providing materials on the history of Africa* »[1688].

L'université est pensée comme une institution vecteur de l'émancipation et de la reconstruction de la société tanzanienne postcoloniale. Ce principe prend forme dans l'élaboration de nouveaux cursus proposés, cours enseignés, dans la promotion du kiswahili et dans la restructuration de la recherche universitaire. Pendant son discours inaugurant l'Université de Dar es Salaam, le 29 août 1970, Julius K. Nyerere souligne que « *the aim of the university of Dar es Salaam must be service to the needs of developing socialist Tanzania. This purpose must determine the subjects taught, the content of the courses, the method of teaching, and the manner in which the university is organized, as well as its relations with*

[1683] *Ibid.*, p. 125.
[1684] NYERERE, Julius K., *Ujamaa. The Basis …*, *op. cit.*, p. 1.
[1685] IVASKA, Andrew M., *Cultured States …*, *op. cit.*, p. 147-148.
[1686] ROBERTSON, John H., « The Role of Science and Technology in Development Education » in RWEYEMAMU, Anthony (éd.), *Nation–Building in Tanzania*, Nairobi, East African Publishing House, 1970, p. 34-45.
[1687] BIENEN, Henry, *Tanzania. Party Transformation and Economic Development*, New Jersey, Princeton University Press, 1974 (1970), p. 281-306.
[1688] NYERERE, Julius K., *Ujamaa. Essays on …*, *op. cit.*, p. 49.

the community at large »[1689]. Des réformes restructurent également les règles académiques et le recrutement des étudiants. Par exemple, à partir de 1974, les étudiants ayant une année complète de service militaire national et deux années d'expérience professionnelle peuvent s'inscrire à l'UDSM[1690]. Surtout, la politique de partage des coûts est révoquée entraînant, de facto, la gratuité de l'enseignement supérieur.

L'identité politique de l'Université de Dar es Salaam, construite en lien avec la formation de l'Etat postindépendance, a vu son apogée à la fin des années 1960-milieu des années 1970, quand l'établissement acquiert une réputation continentale, sinon internationale, pour la qualité de son enseignement et la richesse des débats qui s'y déroulent. Alors que la Déclaration d'Arusha prévoit une forte africanisation du personnel académique[1691], l'UDSM continue d'être occupée par de nombreux expatriés et intellectuels de gauche, pour la plupart marxistes, rejoignant les facultés du campus pour enseigner, encourager les débats politiques et économiques à partir du modèle et du projet de développement socialiste tanzanien. C'est notamment le cas de Walter Rodney, historien guyanais, qui y enseigne entre 1966-1967 et 1969-1974, de Giovanni Arrighi, sociologue et économiste italien, ou encore de John S. Saul, économiste politique canadien[1692]. A cette période, le Département d'histoire est ainsi internationalement reconnu pour ses écoles de pensées[1693], où sont débattues les racines historiques de l'égalitarisme tanzanien, le nationalisme de masse ou encore la structure des classes dans l'Afrique postindépendance[1694].

[1689] SCHUTTE, Donald G. W., « The University of Dar es Salaam : A Socialist Enterprise » in NIBLETT, W. Roy, FREEMAN BUTTS, R. et HOLMES, Brian (éd.), *World Yearbook of Education 1972/3. Universities Facing the Future*, Oxon, Routledge, 1972, p. 75.
[1690] COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in …*, *op. cit.*, p. 1.
[1691] LEMA, Elieshi, MBILINYI, Marjorie et RAJANI, Rakesh, *Nyerere on Education. Selected Essays and Speeches 1954–1998*, Dar es Salaam, Haki Elimu, 2004, p. 18.
[1692] IVASKA, Andrew M., *Cultured States …*, *op. cit.*, p. 126.
[1693] SLATER, Henry, « Dar es Salaam and the Postnationalist Historiography of Africa » in JEWSIEWICKI, Bogumil et NEWBURY, David (éd.), *African Historiographies. What History for which Africa ?*, Beverly Hills, Sage Publications, 1986, p. 249-260.
[1694] RANGER, Terence O., « The « New Historiography » in Dar es Salaam : an Answer », *African Affairs*, 1971, vol. 70, n° 278, p. 50-61.

La colline du campus, connue sous l'appellation « The hill »[1695], devient un haut lieu intellectuel bourgeois et politique[1696] tandis que le contexte mondial est marqué par la guerre froide, favorisant l'internationalisation des débats auxquels participent activement les étudiants : « *tanzania's university through the 1960s and early 1970s became a place where students were exposed to connections with cosmopolitan networks, cultures, discourses, and movements that were often non-national in scope and impact. Of major importance in this regard was the left internationalism that flourished at the University College beginning in the late 1960s* »[1697]. Entre les années 1960 et 1980, l'action collective est fortement marquée par cette culture politique internationalisée. Par exemple, en 1965, les étudiants protestent contre la déclaration unilatérale d'Indépendance de l'ex-Rhodésie du Sud[1698]. Comme l'explique Andrew M. Ivaska, les mouvements étudiants des années 1960-1970 ont participé à la renommé de l'institution : « [*the*] *left contingent was essential in establishing the university's reputation across Africa and the world as an important nodal point of socialist thought and activism. Indeed, the radicals, as they* [les étudiants] *were often called in Dar es Salaam, managed to achieve a visibility far beyond their numbers* »[1699]. Ce sont ces étudiants, fréquentant l'établissement dans les années glorieuses de l'UDSM, qui en sont actuellement les professeurs. Cette génération, fortement marquée par cet héritage académique et par ce capital social et politique, continue de construire cette mémoire politique, notamment avec l'UDASA.

[1695] SHIVJI, Issa G., *Intellectuals at the Hill …*, *op. cit.*, p. 77-88.

[1696] COPANS, Jean, « Histoire du marxisme universitaire en Afrique orientale et australe depuis les Indépendances » in DEPARTEMENT D'HISTOIRE DE L'UNIVERSITE DU BURUNDI, *Histoire sociale de l'Afrique de l'Est (XIX-XXème siècle)*, Paris, Karthala, 1991, p. 460-461.

[1697] IVASKA, Andrew M., *Cultured States …*, *op. cit.*, p. 126. Voir également la construction de la nation tanzanienne à travers l'encadrement des manières de se vêtir et de l'activisme culturel au Collège universitaire de Dar es Salaam dans IVASKA, Andrew M., « « Anti-Mini Militants Meet Modern Misses » : Urban Style, Gender, and the Politics of « National Culture » in 1960s Dar es Salaam, Tanzania » in ALLMAN, Jean (éd.), *Fashioning Africa. Power and the Politics of Dress*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, p. 104-121.

[1698] ROSS, John, « If Not for … », *op. cit.*, p. 10. Cette culture politique marxiste prend également forme nationalement, par exemple pour dénoncer des hausses de salaires des responsables politiques, comme en 1978 à l'encontre des parlementaires. CAMPBELL, Horace, « The Politics of Demobilization in Tanzania : Beyond Nationalism » in CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard (éd.), *Tanzania and the IMF. The Dynamics of Liberalization*, San Francisco, Oxford Westview Press, 1992, p. 94.

[1699] IVASKA, Andrew M., *Cultured States …*, *op. cit.*, p. 147.

Si cette culture politique, qu'on appelle post-socialiste, continue de façonner les politiques publiques, c'est parce que cet héritage est réinvesti par des acteurs, au premier rang desquels on retrouve les étudiants et les représentants de l'Etat. Si DARUSO a pu ajuster et négocier le changement, c'est avant tout en mobilisant cette mémoire. Dans ce processus complexe de négociation-protestation, la figure de l'ancien président J. K. Nyerere, tutelle de cette période socialiste où l'université était gratuite, n'est jamais loin. Alors que les mouvements investissent le plus souvent des lieux symboliques sur le campus (place de la révolution, « K. Nkrumah hall » en hommage au père de l'Indépendance ghanéenne), les étudiants reprennent, à leur compte, des emblèmes nationaux. Par exemple en 2007, alors que plusieurs centaines d'étudiants défilent et entament une marche autour de l'administration centrale, ils s'arrêtent et entonnent pour cette occasion un chant[1700]. Originellement en l'honneur des combats de Julius K. Nyerere dans sa lutte pour l'Indépendance du Tanganyika, les étudiants en modifient les paroles et l'ajustent à leur cause pour défendre un secteur de l'enseignement supérieur accessible au plus grand nombre : « *« kama siyo juhudi za Nyerere, uhuru tungepeta wapi ? (if not for the efforts of Nyerere, where would we have gotten freedom ?) ». The boycott version switches both the protagonist and the benefactors « kama siyo juhudi zetu wenyewe, sisi tungesoma wapi ? (if not for our own efforts, where would we study ?) »* »[1701].

De manière similaire, en janvier de la même année, les leaders étudiants, engagés autour d'une meilleure prise en charge des frais universitaires de la part du HELSB et d'une hausse des différentes bourses, appellent le gouvernement à prendre exemple sur la politique éducative de J. K. Nyerere : « *students from all constituents of the University of Dar es Salaam had assembled at the Nkrumah Hall of the University of Dar es Salaam at 9.00 am yesterday from where they marched to Jangwani grounds. Once at Jangwani, they listened to their leaders,*

[1700] ROSS, John, « If Not for … », *op. cit.*, p. 13.
[1701] *Ibid.*, p. 14.

who said that the government should emulate Mwalimu Nyerere's example of prioritizing education for all eligible students, rather than making it a privilege of the well-to-do lots »[1702]. Les étudiants utilisent cette référence au « Mwalimu » comme un argument politique pour légitimer leurs revendications en espérant obtenir un plus large consensus en leur faveur. Les prises de parole des étudiants s'articulent ainsi le plus souvent autour de cet héritage. Par exemple dans l'ouvrage académique sur les crises étudiantes à l'UDSM, issu d'un workshop organisé par l'administration[1703], un chapitre est réservé au leader de DARUSO du début des années 1990, Lenana S. Lenganasa, soulignant une césure dans les politiques publiques entre le début des années 1990 et l'introduction de la politique de partage des coûts avec la période socialiste où l'enseignement supérieur était accessible à tous et gratuit[1704].

Cette figure du père de l'Indépendance tanzanienne est également régulièrement mobilisée pour dénoncer les fraudes et la corruption du personnel administratif et du gouvernement, aux antipodes de la réputation incorruptible de J. K. Nyerere. Pendant les mobilisations, les messages inscrits sur les pancartes des étudiants sont le plus souvent des attaques contre le personnel de l'administration centrale et l'équipe présidentielle, dénonçant le gaspillage de l'argent public alors que les réformes de l'enseignement supérieur sont défendues pour réaliser des économies nécessaires. Les pratiques et les scandales de corruption sont ainsi perçus comme une conséquence de la dilution des principes d'honnêteté et d'intégrité de J. K. Nyerere[1705]. Par exemple en 2011, des étudiants chantent et affichent sur des pancartes : « *Mr President : respect higher learning institutions, SH 5,000 is not enough* » et « *MPs and ministers salaries and*

[1702] THE GUARDIAN, « Students March Against Loan Scheme », *The Guardian*, 29 janvier 2007, p. 1.
[1703] MBWETTE, Tolly S. A. (dir.), *Managing University Crises …*, *op. cit.*, p. v.
[1704] LENGANASA, Lenana S., « The Students Perspective of University Crises : The Case of the Dar es Salaam University » in MBWETTE, Tolly S. A. (dir.), *Managing University Crises …*, *op. cit.*, p. 140-155.
[1705] FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation … », *art. cit.*, p. 82.

posh cars should be reduced to compensate students »[1706]. Des messages similaires sont indiqués pendant la mobilisation d'avril 2007.

Photo 4 : Mobilisation des étudiants en 2007



On peut lire, à gauche, « *l'enseignement supérieur est obligatoire* [sous entendu, doit être accessible à tous]. *Les voyages à l'étranger, les voitures ostentatoires sont un luxe et une honte* ». Et sur l'affiche de droite « *le problème n'est pas l'institution de prêt étudiant … Ce sont les potes du gouvernement de Kikwete* ».
Photo issue de *The Guardian*, 17 avril 2007, p. 1.

Avec l'analyse des politiques publiques, le socialisme de J. K. Nyerere, conçu initialement comme un ethos collectif de la construction de la nation et de son unité[1707], s'apparente tout autant à un référentiel mobilisé et réinventé, notamment par les leaders de DARUSO, perpétuant une reconfiguration du secteur de l'enseignement supérieur et de ses réformes. Comme l'explique Marie-Aude Fouéré, les mobilisations sociales en Tanzanie s'accompagnent de luttes de représentation portant sur l'héritage de Nyerere : « *une partie de la critique politique a ceci de notable qu'elle s'énonce dans un langage qui reprend la*

[1706] KAGASHE, Beatus, « UDSM Students Protest, Clash with Police in Dar », *The Citizen*, 4 février 2011, http://www.thecitizen.co.tz/news/4-national-news/7928-udsm-students-protest-clash-with-police-in-dar.html, consulté le 17/04/2013.

rhétorique socialiste passée pour interpeller les autorités d'aujourd'hui »[1708]. Les mouvements étudiants participent donc à la réécriture de la mémoire de J. K. Nyerere. En affirmant que l'Université de Dar es Salaam est privatisée, ils se positionnent dans le débat politique en ayant recours à la période socialiste afin de négocier le changement. Mais cette stratégie de DARUSO ne fonctionne que parce que l'Etat tanzanien est caractérisé par cette trajectoire post-socialiste, d'entre-deux, du passé dans le présent.

Depuis le début des années 2000, les discours du gouvernement sur la politique universitaire ont la particularité de se situer dans une ambiguïté permanente, jonglant avec habileté, entre un discours de marchandisation de l'enseignement supérieur et le maintien des principes socialistes. Par exemple, en 2002, quand le gouvernement assure, à plusieurs reprises, qu'il renforce son engagement dans le secteur de l'enseignement supérieur alors qu'on se situe à la veille de la dernière phase de la politique de partage des coûts, notamment avec l'introduction généralisée des frais d'inscription. Le 28 septembre 2002, la Secrétaire permanente du Ministère des sciences, de la technologie et de l'enseignement supérieur, Ruth Mollel, affirme même ses craintes devant un potentiel désengagement de l'Etat du secteur universitaire : « *I would like to allay fears expressed by many that by introducing cost-sharing in higher education the government intends to abdicate its responsibility as the main provider of this constitutional rights to every Tanzanian* (…) *Due to economic disparities, the Government recognized that not all students could raise enough funds for their studies* »[1709]. En mai 2007, J. M. Kikwete, en personne, déclare que les étudiants ne peuvent pas échouer à leurs examens ou être exclus des établissements universitaires sous l'unique prétexte qu'ils ne peuvent pas payer leurs frais

[1707] HEILMAN, Bruce et KAISER, Paul, « Identity and Politics in Tanzania », *Third World Quarterly*, 2002, vol. 23, n° 4, p. 691-709.
[1708] FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation … », *art. cit.*, p. 82.
[1709] COSATO, Chumi, « Government Allays Fears to D'Salaam University Freshers », *The Guardian*, 28 septembre 2002, p. 4.

universitaires en raison des conditions socioéconomiques de leurs parents[1710]. En novembre 2008, le Ministre pour l'éducation et la formation professionnelle, Jumanne Maghembe, se félicite de la réussite du système tanzanien, nettement plus généreux que ses voisins : « *compared to Kenya and Uganda, Tanzania was far much ahead in providing more scholarships to students because 60,000 were being sponsored annually. Kenya sponsors 10,000 students while Uganda pays for only 4,000 students* »[1711]. Ou encore en juillet 2009, quand le Ministre pour la science, la technologie et l'enseignement supérieur, Pius Ng'wandu, demande une nouvelle fois aux universités de baisser leurs frais d'inscription dans la mesure où les étudiants ne peuvent pas supporter ces coûts[1712]. Ces discours, ajustements et mesures résultent également de la pression des parlementaires qui constituent un relai politique important des problématiques de l'enseignement supérieur, notamment en faisant pression sur le ministère de l'enseignement supérieur pour encadrer et faire baisser l'ensemble des frais universitaires[1713].

Si ce double discours n'est pas un phénomène singulier, il se manifeste et se concrétise dans les politiques publiques d'enseignement supérieur, dans le système hybride de cette marchandisation cosmétique, symbole de l'entre-deux de l'Etat tanzanien. Alors que d'apparence les gouvernements tentent depuis le début des années 1990 d'instaurer une privatisation de l'UDSM, les discours comme les politiques publiques s'inscrivent plutôt dans l'héritage de J. K. Nyerere et construisent un sentier de dépendance, en permettant encore à un grand nombre d'étudiants de ne pas, ou peu, payer pour accéder à l'université. Cette stratégie, dénoncée notamment par certains administrateurs de l'UDSM comme M. L. Luhanga qui souhaitait que l'établissement génère ses propres fonds, est le résultat de calculs politiques. Comme l'explique Amos Mhina, Professeur de

[1710] ROSS, John, « If Not for … », *op. cit.*, p. 11.
[1711] MUSHI, Deogratias, « Planned Students Strike Illegal, Says Prof. Maghembe », *Daily News*, 4 novembre 2008, p. 3.
[1712] MUKIZA, Darius, « Govt hands Tied Over Tuition Fee Hike », *Daily News*, 30 juillet 2009, p. 3. Voir également des ajustements similaires en 2002 dans THOMAS, Juma, « Government to Review Higher Learning Fees », *The Guardian*, 12 juillet 2002, p. 2.
[1713] KITURURU, Moses, « Varsity Entry Fees Face State Review », *Daily News*, 11 juillet 2002, p. 2.

science politique, l'absence de recouvrement des prêts comme le faible taux d'étudiants privés à l'UDSM doivent se lire comme le résultat de compromis politiques :

> **«** the failed implementation of cost-sharing policy is purely populist. The President is purely populist on this question. J. M. Kikwete is populist »[1714].

Si la rhétorique de DARUSO et la pression des parlementaires fonctionnent, si les ministres construisent des discours d'apparence en contradiction avec leurs projets politiques et économiques, c'est parce que l'Etat en Tanzanie s'est construit autour de la mémoire de J. K. Nyerere, et surtout du contrôle politique de cet héritage. Cette résistance au changement[1715], décriée par les jeunes générations d'enseignants, n'est compréhensible qu'au regard de la trajectoire de l'Etat. La figure du « Mwalimu » a surtout été réinvestie symboliquement après son décès en octobre 1999. Une caricature du dessinateur tanzanien Nathan Mpangala de 2005, mettant en scène la prolifération d'enseignes au nom du premier président, a d'ailleurs raillé cet engouement national (aéroport international Nyerere, rue Nyerere, café internet Nyerere, pub Nyerere, librairie Nyerere, casino Julius Nyerere)[1716]. Plus largement, la fabrique et le contrôle de cette mémoire est constitutif du jeu politique, notamment symbolisé dans les partis politiques qui se sont engagés, depuis la mise en place du multipartisme en 1992[1717], dans une « *épreuve de force symbolique* […] *pour savoir qui était légitimé à se revendiquer l'héritier de l'ancien président et, à travers lui, de la matrice morale au fondement de la nation tanzanienne* »[1718]. L'ensemble du personnel politique, issu du CCM, parti au pouvoir, ou du « Chadema », principal parti d'opposition, se déclare suivre le modèle d'incorruptibilité et d'intégrité de

---

[1714] Entretien, *op. cit.*

[1715] PHILEMON, Beatrice, « Varsity Administrator Decries Resistance to Change », *The Guardian*, 11 novembre 2002, p. 3.

[1716] FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation … », *art. cit.*, p. 69 et PHILLIPS, Kristin D., « Pater Rules Best : Political Kinship and Party Politics in Tanzania's Presidential Elections », *Political and Legal Anthropology Review*, 2010, vol. 33, n° 1, p. 120.

[1717] MARTIN, Denis-Constant, « Le multipartisme, pour quoi faire ? Les limites du débat politique : Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe », *Politique africaine*, 1991, n° 43, p. 21-30.

[1718] FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation … », *art. cit.*, p. 69.

J. K. Nyerere[1719] : « *even today, the nomination of candidates within CCM and many election campaigns largely revolve around which candidate can rightfully claim to be the embodiment of Nyerere's ideals* »[1720]. A tel point que critiquer aujourd'hui cet héritage, ou ne pas y adhérer publiquement, convient à contester son appartenance à la nation[1721].

Le CCM est actuellement un modèle de longévité et de stabilité de parti-Etat. Par exemple en 2000, 2005 et 2010, il dispose respectivement de 87, 85 et 75% des sièges du parlement. De nombreux chercheurs ont démontré que la quasi absence de compétition électorale s'explique par cette capacité du parti a avoir cultivé, par le contrôle politique de cette mémoire, le sentiment d'être le garant de l'unité nationale, de la paix et de la stabilité du pays, notamment eu égard aux pays voisins, tout en imposant l'idée que les partis d'opposition mettent en péril la construction de la nation[1722] : « *the ability to unite and create a sense of nationhood serves as CCM's greatest historical legacy and is an important factor in the party's continued position of dominance* »[1723].

Néanmoins, cette mémoire socialiste ne doit pas se limiter à l'étude des partis politiques. Ce travail de légitimation au regard d'un héritage, constamment réécrit et réinvesti, est le propre de la fabrique du processus des politiques publiques. L'exemple du secteur de l'enseignement supérieur montre comment les acteurs, que ce soit les ministres ou les étudiants, réinvestissent cet espace pour se positionner et se légitimer, participant à la réinvention de cette mémoire. Par exemple, Pius Ng'wandu, alors ancien Ministre de l'enseignement supérieur, accorde en octobre 2009 un long entretien dans le quotidien « Daily news » pour les dix ans du décès de J. K. Nyerere afin de défendre la privatisation du secteur de l'enseignement supérieur. Ces trois arguments sont systématiquement mis en

[1719] *Ibid.*, p. 69 et PHILLIPS, Kristin D., « Pater Rules Best … », *art. cit.*, p. 120-122.
[1720] BAKARI, Mohammed et WHITEHEAD, Richard, « Tanzania : Nurturing Legacies … », *op. cit.*, p. 97-98.
[1721] FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa … », *art. cit.*, p. 14-16.
[1722] BAKARI, Mohammed et WHITEHEAD, Richard, « Tanzania : Nurturing Legacies … », *op. cit.*, p. 93-97.
[1723] *Ibid.*, p. 96.

rapport avec un principe ou une déclaration associés au « Mwalimu » [1724] : i) sur la question de la compétition entre les établissements : « *Mwalimu urged Tanzanians to seriously consider entering into the honourable competition for education* […]*. In using the Mwalimu's sentence, « we can all compete and all with honour […] this is a direct challenge to our national system of education and in particular, to our universities and higher education institutions ». Ten years after this challenge was given, how have we faired as a nation and how have our institutions answered the challenge ? This is the time to reflect. The 21st century is a knowledge society dependent on knowledge driven economies. Universities are required to be knowledge creating centres. To be competitive our universities and other institutions of higher learning must be innovative* » ; ii) sur l'adaptabilité des établissements d'enseignement supérieur vis-à-vis du marché, légitimant par exemple la transformation des cursus eu égard aux offres et opportunités d'emploi : « *Mwalimu in his speech challenged Tanzania's educators, to educate our children for the demands of the market* » ; iii) ou encore, sur la nécessité de massifier l'accès à l'enseignement supérieur par la politique de partage des coûts : « *Mwalimu's notion of higher education for service to the nation and self-improvement has significant implications on access and financing of this education. He was very clear in this several pronouncements on education, that higher education should not be elitist nor should it follow on class lines benefiting only the rich and the well placed in society* ». L'ensemble des acteurs des politiques publiques, pour se positionner et peser dans la négociation, fait ainsi référence à une réinvention de l'héritage socialiste.

Ces résultats en terme d'analyse des politiques publiques nourrissent les réflexions pour repenser la longévité du CCM dans cette configuration de parti-Etat[1725], originalité tanzanienne de nos quatre cas d'étude. Comment expliquer,

[1724] DAILY NEWS, « Mwalimu Nyerere's Legacy on Higher Education », *Daily News* (supplément pour le dixième anniversaire du décès de J. K. Nyerere), 14 octobre 2009, p. i et viii.
[1725] DOORENSPLEET, Renske et NIJZINK, Lia, « One Party Dominance in African Democracies : A Framework for Analysis » in DOORENSPLEET, Renske et NIJZINK, Lia (éd.), *One-Party Dominance …*, *op. cit.*, p. 1-23.

par l'analyse des politiques publiques, que la Tanzanie soit caractérisée par cette domination d'un parti politique et que le CCM soit resté au pouvoir malgré la mise en place d'élections pluralistes[1726] ? Au-delà de l'encadrement politique de la mémoire de J. K. Nyerere, de l'analyse du contrôle économique et politique du parti sur les ressources de l'Etat, des relations clientélistes, de la confusion publique-privée, de la capacité du CCM a se déployer administrativement et politiquement sur l'ensemble du territoire, la stabilité du modèle du parti-Etat s'explique également par le processus des politiques publiques. L'exemple de l'enseignement supérieur et l'implémentation d'une privatisation négociée, hybride et cosmétique en est un parfait exemple. L'étude des régimes, de leurs stabilités comme de leurs renouvellements, ne peut faire l'économie des apports de l'analyse sectorialisée des politiques publiques, permettant, par exemple, de compléter les approches en termes de néopatrimonialisme et de clientélisme.

Depuis le décès de J. K. Nyerere en 1999, la Tanzanie a été mobilisée par plusieurs chercheurs, essentiellement dans une perspective d'anthropologie politique, pour appréhender le post-socialisme dans son rapport à la construction de la nation comme de la subjectivité politique[1727]. En questionnant notamment comment la

---

[1726] BAKARI, Mohammed et WHITEHEAD, Richard, « Tanzania : Nurturing Legacies … », *op. cit.*, p. 114.

[1727] Voir principalement ASKEW, Kelly M., « Sung and Unsung : Musical Reflections on Tanzanian Postsocialisms », *Africa*, 2006, vol. 76, n° 1, p. 15-43 ; BECKER, Felicitas, « Remembering Nyerere : Political Rhetoric and Dissent in Contemporary Tanzania », *African Affairs*, 2013, vol. 112, n° 447, p. 1-24 ; FOUERE, Marie-Aude, « The Legacy of J. K. Nyerere and the Tanzanian Elections of Oct.-Dec. 2005 » in CHARTON, Hélène et MEDARD, Claire (dir.), *Annuaire de l'Afrique …*, *op. cit.*, p. 33-58 ; FOUERE, Marie-Aude, « J. K. Nyerere entre mythe et histoire : analyse de la production d'une mémoire publique officielle en Tanzanie post-socialiste. Les commémorations de la disparition du père de la nation », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2008, n° 41, p. 197-224 ; FOUERE, Marie-Aude, « La fabrique d'un saint en Tanzanie postsocialiste. Essai d'analyse sur l'Eglise, l'Etat et le premier président Julius Nyerere », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2008, n° 39, p. 101-151 ; FOUERE, Marie-Aude, « La préférence nationale en Tanzanie post-socialiste : entre citoyenneté, autochtonie et race », *Politique africaine*, 2009, n° 115, p. 137-154 ; FOUERE, Marie-Aude, « J. K. Nyerere entre mythe et histoire : analyse de la production d'une culture nationale en Tanzanie post-socialiste », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2009, n° 4, p. 197-224 ; FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa … », *art. cit.* ; FOUERE, Marie-Aude (dir.), *Remembering Julius Nyerere …*, *op. cit.* ; HUNTER, Emma, « Revisiting Ujamaa : Political Legitimacy and the Construction of Community in Post-Colonial Tanzania », *Journal of Eastern African Studies*, 2008, vol. 2, n° 3, p. 471-485 ; IBHAWOH, Bonny et DIBUA, J. I., « Deconstructing Ujamaa : the Legacy of Julius Nyerere in the Quest for Social and Economic Development in Africa », *African Journal of Political Science*, 2003, vol. 8, n° 1, p. 59-83 ; KAMAT, Vinay, « This Is Not Our Culture ! Discourses of Nostalgia and Narratives of Health Concerns in Post-Socialist Tanzania », *Africa*, 2008, vol. 78, n° 3, p. 359-383 ; MADDOX, Gregory H. et GIBLIN, James L. (éd.), *In Search of a Nation : Histories of Authority and Dissidence in Tanzania*, Oxford, James Currey, 2005 ; PHILLIPS, Kristin D., « Pater Rules Best … », *art. cit.* et SHIVJI, Issa G., *Let the People …*, *op. cit.*

construction et le contrôle de la mémoire socialiste de J. K. Nyerere sont réinvestis politiquement et cristallisent les jeux de pouvoir, notamment lors de la compétition électorale, ces travaux ont permis, avec la littérature sur l'économie politique, d'alimenter et de concourir à une meilleure compréhension de la Tanzanie contemporaine et de ses transitions. Pour autant, la principale aporie a été de ne pas mobiliser les connaissances accumulées par l'analyse des politiques publiques pour saisir ces espaces de transition, ces dépendances au sentier et ces configurations de non-changement ou, tout au moins, de changement à la marge négocié[1728]. Comme l'affirme Marie-Aude Fouéré, le postulat défendu est que cet héritage socialiste et cette économie morale sont avant tout perceptibles dans les imaginaires populaires : « *la Tanzanie est entrée dans une nouvelle ère économique, caractérisée par l'ouverture des marchés, la restructuration financière, la privatisation des entreprises nationales* […] *et l'abandon des services publics. L'intégration du pays au processus de libéralisation économique a indéniablement fait table rase du volet économique du socialisme* […]*. Des héritages institutionnels, légaux et parfois économiques du socialisme sont manifestes, la Constitution n'ayant pas ratifié le changement de système politique et économique. Mais c'est surtout dans le champ politique et idéologique que des attributs associés à la période socialiste ressurgissent aujourd'hui* »[1729]. Pourtant, l'héritage de J. K. Nyerere est intrinsèque au politique, bien au-delà de l'imaginaire national ayant servi à construire la nation. Plus qu'une éthique politique, l'« Ujamaa » a été un paradigme, une stratégie de développement[1730] et une matrice des politiques publiques qui continuent à être mobilisées et réinventées. Comme le soulignent très justement Kelly Askew et Anne Pitcher, l'une des erreurs des analystes des transitions politiques en Afrique a été d'affirmer que l'implosion du bloc socialiste ferait table rase du passé afin de permettre l'avènement du libéralisme politique et économique : « *they*

[1728] Voir les travaux et la thèse à venir de SCHLIMMER, Sina, « Construire l'Etat par … », *op. cit.*
[1729] FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation … », *art. cit.*, p. 71-72 et FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa … », *art. cit.*
[1730] IBHAWOH, Bonny et DIBUA, J. I., « Deconstructing Ujamaa … », *art. cit.*, p. 61.

[development experts, multinational representatives, foreign consultants, NGOs and the current African elite] *assume and assert that the collapse of socialism has left a blank slate on which the story of free market democracy can be written. In so doing, they devalue and ignore the interpenetration and interweaving of the old with the new order in the formulation of national policies as well as in local responses to the enormous changes that have taken place* »[1731]. Les politiques publiques semblent représenter une formidable porte d'entrée pour analyser ces configurations et ces imbrications originales afin de mieux appréhender l'historicité des secteurs et leurs étroits enchevêtrements avec les trajectoires de la formation de l'Etat[1732].

Conclusion

L'étude des réformes à l'Université de Dar es Salaam, institution au cœur du socialisme historique tanzanien, confirme que malgré une forte extraversion de l'économie politique de l'établissement et de l'Etat, les politiques publiques restent des processus ajustés et négociés. La privatisation parcellaire et cosmétique de l'UDSM, portée par l'Etat, s'est manifestée parce que cette configuration d'entre-deux satisfait l'ensemble des acteurs. Le syndicat étudiant DARUSO, puisque la lutte contre cette réforme est un enjeu majeur de sa légitimité sur le campus et permet à ses leaders d'entretenir d'étroites relations politiques lors des réunions et des négociations avec l'administration centrale et les représentants du gouvernement. L'Etat, qui se positionne, localement, pour satisfaire les étudiants et éviter de trop longs boycotts des cours pouvant déstabiliser le pouvoir et nuire à ses partenariats avec les bailleurs de fonds, et, internationalement, en adoptant, avec parcimonie, l'agenda international. Et les enseignants qui continuent, malgré le faible taux d'étudiants privés, de percevoir l'un des salaires les plus élevés de la région. D'ailleurs, l'analyse de l'action

[1731] PITCHER, Anne M. et ASKEW, Kelly M., « African Socialisms and … », *art. cit.*, p. 3.

collective des étudiants et des enseignants confirme que cette approche est heuristique pour appréhender les espaces de changement et de non-changement au sein d'institutions d'enseignement supérieur. L'absence de privatisation à l'UDSM doit, en partie, se lire au regard de la récurrence de l'action étudiante, sans pour autant être virulente, et de l'absence de mobilisation et de revendication salariale des enseignants, contrairement à l'Ouganda et au Kenya.

Surtout, cette configuration des réformes à l'UDSM s'explique par la généalogie de l'Etat. La négociation du changement s'insère dans une dépendance au sentier caractérisée par la période socialiste postindépendance dont la mémoire est mobilisée et réinvestie, notamment par DARUSO. Pourtant, cette stratégie n'a été efficace qu'au regard de la trajectoire post-socialiste de l'Etat où l'ensemble des institutions, acteurs et politiques publiques s'inscrit dans cet héritage et dans cette imbrication du passé avec le présent. Cette dépendance au sentier par le post-socialisme et ce post-socialisme par ce sentier de dépendance confirment l'hypothèse de l'indissociabilité des politiques publiques et de la trajectoire de la formation de l'Etat. En effet, les politiques publiques restent façonnées par les caractéristiques sociohistoriques de l'Etat, lui-même structuré par ses politiques publiques. Cette imbrication est d'autant plus perceptible au regard des situations kenyane et ougandaise.

Avec l'analyse de cas de l'UDSM, deux réflexions peuvent être avancées. D'une part sur l'équilibre, qui semble parfois précaire, de cette situation d'entre-deux et d'un libéralisme négocié par l'héritage socialiste. Jusqu'à quand les étudiants vont-ils pouvoir résister contre cette privatisation ? Si l'institution est façonnée par cette configuration hybride, c'est également via la présence de deux générations distinctes d'employés. Comme dans de nombreux secteurs de politiques publiques en Tanzanie, le personnel académique et administratif de

[1732] Voir notamment les travaux sur l'ancien bloc communiste de MINK, Georges et NEUMAYER, Laure, *History, Memory and Politics in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2013.

l'UDSM est encore fortement issu des générations 1950 et 1960, éduquées au socialisme de J. K. Nyerere. L'établissement universitaire est d'ailleurs à ce titre un cas remarquable pour appréhender cette fracture générationnelle qui façonne le post-socialisme. Alors que quasiment aucun recrutement n'a été effectué pendant dix ans, conséquence de la réforme de la fonction publique, et que des contrats post-retraites sont actuellement délivrés aux professeurs afin de garantir les enseignements, l'UDSM est un microcosme d'observation sociale et politique de cette variable générationnelle. La présence de ces deux générations entraîne des différences de discours notables peu surprenantes et de nombreux conflits, concernant notamment les missions, le rôle et les luttes de l'UDASA[1733]. Alors que la génération issue de l'âge d'or de l'UDSM continue de façonner ses représentations et pratiques autour d'un socialisme réinventé, les nouveaux enseignants et administrateurs semblent avoir parfaitement intégré et adopté le langage des standards de la compétitivité et de la bonne gouvernance libérale[1734]. Ce qui interroge sur la transformation de l'espace institutionnel après le départ définitif de cette génération d'employés.

Deuxièmement, l'étude des réformes à l'UDSM questionne, plus largement, l'évolution des politiques publiques dans un système de parti-Etat. Alors que le CCM structure l'ensemble de la compétition et des débats politiques, et malgré des évolutions notables via l'adoption de l'économie de marché au milieu des années 1990, l'analyse du secteur de l'enseignement supérieur tanzanien laisse à suggérer que les politiques publiques évoluent plus difficilement avec une structure de parti dominant. Cette remarque nécessite de se confronter à une étude comparative entre différents secteurs de politiques publiques et situations. Le rapprochement avec l'Ouganda de Y. Museveni apporte un regard éclairant, puisque depuis 1986, le système NRM est comparable à de nombreux égards au CCM tanzanien. Néanmoins, l'analyse des réformes universitaires à Makerere a

[1733] Entretien avec Benedict S. Mongula, *op. cit.*
[1734] Entretien avec Wineaster Anderson, *op. cit.*

démontré les nombreuses transformations et évolutions de l'établissement. Pour autant, l'Ouganda dispose d'une trajectoire singulière puisque 1986 doit être considérée comme une année zéro, après plusieurs décennies d'instabilité et de guerre civile. D'ailleurs le Burundi et son système universitaire, en partie caractérisé par sa situation post-génocide, apportent des éléments comparatifs heuristiques, réaffirmant la nécessité de considérer l'indissociabilité des politiques publiques avec les trajectoires de la formation de l'Etat.

4. Chapitre 4. Appréhender le (non)changement dans un Etat en situations de post-conflit et de fragilité. Le cas des (non)réformes à l'Université du Burundi

« *Comme on n'invente pas la roue* …».

Gaston Hakiza, Recteur de l'Université du Burundi[1735].

L'étude des réformes, notamment de la politique de partage des coûts, au sein des universités publiques de Makerere, de Nairobi et de Dar es Salaam apporte des éléments éclairants pour l'analyse des politiques publiques en Afrique en confirmant l'indissociabilité des trajectoires de la formation de l'Etat avec la configuration des politiques publiques. Le dernier cas mis en comparaison, pour la démonstration générale et tester cette hypothèse du lien intrinsèque entre le « politics » et le « policy », est la trajectoire de l'Université du Burundi (UB), de sa réforme comme de sa non-réforme. Alors que le projet de thèse était initialement conçu autour d'une étude comparée des campus anglophones ayant formé l'Université d'Afrique de l'Est entre 1963 et 1970, l'analyse de l'UB s'est avérée heuristique à travers plusieurs variables qui sont au cœur des développements de ce chapitre[1736].

Premièrement, l'UB est actuellement la seule université publique du pays, fait unique en Afrique de l'Est. Alors que le pays dispose d'établissements publics spécialisés, par exemple dans la formation des cadres administratifs et militaires[1737], et connaît depuis les années 2000 une multiplication d'établissements privés, l'Université du Burundi conserve un positionnement singulier dans le paysage universitaire burundais. Deuxièmement, l'université possède un héritage francophone, à la différence des campus de Makerere, de Dar es Salaam et de Nairobi. Pour autant, le Burundi a intégré la Communauté d'Afrique de l'Est, et l'Université du Burundi l'IUCEA, récemment. Le pays et l'UB

[1735] Professeur à la Faculté des sciences appliquées et Président du réseau interuniversitaire des Grands Lacs, entretien réalisé le 28/02/2013, Bujumbura.
[1736] Certains éléments de ce chapitre sont issus de HAJAYANDI, Nicolas et PROVINI, Olivier, « L'université et le pouvoir au Burundi (1964-2013) », non publié (rédigé en 2013) et de PROVINI Olivier, « L'étude des mouvements … », *op. cit.*
[1737] Les établissements publics offrant des formations spécialisées sont l'Ecole normale supérieure, l'Ecole nationale d'administration, l'Institut supérieur des cadres militaires, l'Institut national de santé publique et l'Institut supérieur de police. MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*, p. 19.

se trouvent ainsi associés à plusieurs systèmes d'intégrations régionaux, francophones comme anglophones, se chevauchant. Troisièmement, et comme esquissé précédemment (partie 2 chapitre 1), l'Université du Burundi est l'unique cas dans la région qui n'a pas connu d'introduction de la politique de partage des coûts. Le système d'une bourse généralisée à l'ensemble des étudiants et l'absence de frais d'inscription à l'Université du Burundi demeurent la norme, malgré plusieurs tentatives de réforme. Si l'analyse du système tanzanien nuance les études de cas ougandaise et kenyane en permettant de comprendre comment une réforme se négocie et comment certains acteurs peuvent ajuster le changement, l'Université du Burundi permet, plutôt, d'appréhender le non-changement. Quatrièmement, l'histoire du Burundi est caractérisée par plusieurs crises d'envergure et notamment la guerre civile de 1993-2004. Le Burundi est ainsi régulièrement identifié dans les classements internationaux comme un Etat en situation fragile, de post-crise et de post-conflit, fortement dépendant de l'aide de la communauté internationale. Cette catégorie questionne le processus de politique publique, tant dans la fabrique que dans la mise en œuvre[1738]. Enfin, depuis 2007, le système de l'enseignement supérieur burundais est traversé par un vaste programme de réformes du secteur, légitimé notamment par l'intégration régionale au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est[1739]. Si l'Ouganda a connu la plupart de ses réformes à la fin des années 1980-début 1990, le Kenya à la fin des années 1980-milieu des années 1990, la Tanzanie entre le début des années 1990-2000, le Burundi se situe dans un temps tout à fait différent. Entre 2007 et 2013, le pays a été rythmé, sous l'impulsion de la coopération française, par un important projet de restructuration du système de l'enseignement supérieur sur le modèle du processus de Bologne. Comme le sous-entend l'expression du recteur de l'Université du Burundi, reprise par de nombreux interviewés, l'objectif est d'intégrer le modèle européen et poursuivre

[1738] La Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya ont, par rapport au Burundi, des trajectoires comparables en terme de développement et d'indicateurs économiques (voir les repères indiquées dans le tableau n° 2 de l'introduction générale).

[1739] TSHITENGE LUBABU, M. K., « Julien Nimubona : « Nos diplômes n'étaient reconnus nulle part, ce ne sera plus le cas » », *Jeune Afrique*, n° 2697, 16-22 septembre 2012, p. 104-105.

l'harmonisation des systèmes est-africains, via l'IUCEA, afin d'y favoriser la mobilité des enseignants, des étudiants et du savoir.

L'Université du Burundi est créée par arrêté royal le 10 janvier 1964 réunissant les trois facultés universitaires fondées entre 1960 et 1962 en une association de droit public, l'Université Officielle de Bujumbura (UOB). Le 1er septembre 1973, la mise en application d'un décret fusionne les trois établissements d'enseignement supérieur existant (l'UOB, l'Ecole normale supérieure et l'Ecole nationale d'administration) en une seule institution publique, l'Université du Burundi[1740]. L'UB est très vite investie par l'Etat d'une mission de formation au service du développement national, illustrée par l'image du « flambeau » (« Urumuri » en kirundi) lui étant associée[1741]. A l'heure de son cinquantième anniversaire, le statut de l'Université du Burundi reste paradoxal. L'institution paraît, de prime-abord, en dehors de l'Etat comme l'atteste les critiques récurrentes sur les nombreuses grèves ralentissant les années universitaires, l'inadéquation de ses curricula avec le marché de l'emploi ou encore son absence remarquée du programme de développement « Vision 2025 »[1742]. Surtout, l'UB jouit d'une réputation à part entière dans le paysage universitaire burundais[1743]. Historiquement composée d'un corps professoral majoritairement tutsi, l'institution cristallise un ensemble de croyances et enjeux politiques dépassant le seul cadre académique, a fortiori dans un paysage de l'enseignement supérieur recomposé via l'essor des institutions privées. L'Université du Burundi, ses

[1740] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Etudes préparatoires à la mission d'audit de l'enseignement supérieur au Burundi. Etude sur l'université du Burundi*, Bujumbura, 2008, p. 8.

[1741] L'emblème de l'UB est un flambeau au-dessus d'un livre ouvert.

[1742] On retrouve seulement dans le programme « Vision 2025 » une note afin que l'enseignement universitaire soit réformé, pour développer davantage les filières scientifiques et technologiques, et que l'accent soit mis sur la recherche fondamentale et appliquée. MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Vision Burundi 2025*, Bujumbura, Ministère du plan et du développement communal/Programme des Nations Unies pour le développement, 2011, p. 57.

[1743] Les cérémonies du cinquantième anniversaire de l'Indépendance du Burundi en 2012 sont marquées, par exemple, par l'absence des étudiants de l'UB, comme un nouveau symbole de cette rupture avec l'Etat. La hausse des étudiants à l'université, proche du pouvoir, comme la nomination de recteur et de ministre de l'enseignement supérieur issus de l'opposition ne semblent pas avoir d'impact sur cette scission entre l'Etat et l'UB.

enseignants et ses étudiants sont craints par le personnel politique au pouvoir, comme le rappelle Alexandre Hatungimana, Professeur ordinaire d'histoire, ancien Recteur de l'UB et Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines :

> « c'est une université très peu fréquentée par les politiques, y compris le ministre. Si vous invitez le ministre de l'enseignement supérieur à venir, il va réfléchir à trois fois. Il va demander s'il n'y a pas des revendications gênantes, ou des propos qui risquent de le blesser. Il faut vraiment le rassurer. Et ne parlons pas du président de la République. C'est un milieu qui est réputé être hostile au pouvoir »[1744].

D'ailleurs, quand le Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD, parti politique assimilé aux hutu) du Président Pierre Nkurunziza arrive au pouvoir après les premières élections post-crise (2005), l'enseignement supérieur est loin d'être une priorité sectorielle des politiques publiques[1745]. Le parti épouse plutôt les théories et les prescriptions internationales des organisations internationales des années 1980-1990 en axant son discours sur l'enseignement de base et l'éducation pour tous. Le gouvernement CNDD-FDD crée d'ailleurs un ministère élargi pour l'ensemble des secteurs éducatifs, comme pour souligner un peu plus la marginalité de l'enseignement supérieur. Mais, paradoxalement, l'Université du Burundi est, à part entière, une université d'Etat. C'est la seule université publique du pays et son budget est alloué dans sa quasi-totalité par le gouvernement. Surtout, il y a une véritable volonté de contrôler politiquement l'institution, ses cadres directs jusqu'aux doyens des départements, comme les associations étudiantes. Ce lien intrinsèque à l'Etat est également perceptible dans l'histoire de l'institution

[1744] Entretien réalisé le 07/03/2013 à Bujumbura.

[1745] Entretien avec Julien Nimubona, Professeur de science politique, ancien Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, cofondateur de l'Université du Lac Tanganyika et ancien Directeur des services académiques à l'Université du Burundi, réalisé le 09/03/2013 et discussion informelle le 19/03/2013, Bujumbura et NAKIMANA, Liberate et MUNTUNUTWIWE, Jean-Salathiel, « Situations socio-politique du Burundi, 10 ans la signature de l'accord d'Arusha : quelles perspectives ? », *Note de l'observatoire des Grands Lacs en Afrique*, 2012, n° 4, p. 5.

indissociable de la trajectoire de l'Etat, notamment pendant la guerre civile[1746], que ce soit dans la prévention de la crise[1747], de ses impacts sur l'établissement au milieu des années 1990 (par exemple la question de sa fermeture en 1994 et 1995[1748]) ou du rôle attribué à l'université depuis les années 2000 pour reconstruire la nation et participer à la formation de nouvelles élites[1749].

Cette situation de post-crise interroge la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques dans un pays rythmé par la guerre civile et caractérisé par un départ massif des coopérations étrangères, notamment à l'Université du Burundi, au milieu des années 1990[1750]. La trajectoire du Burundi peut d'ailleurs être mise

---

[1746] Si la crise a été très étudiée, la littérature s'est peu intéressée aux évènements ayant eu cours à l'Université du Burundi, qui s'est pourtant trouvée être un espace névralgique et symbolique de cette crise d'Etat. Voir notamment MUKURI, Melchior, « L'université du Burundi et la crise : résistance et fragilité » in CHRETIEN, Jean-Pierre et MUKURI, Melchior (dir.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002, p. 301-322 ; NSAVYMANA, Deogracias, « Que faire pour empêcher la mort lente mais sûre de l'Université du Burundi », non publié, 2014 et NYAMITWE, Alain Aimé, *J'ai échappé au massacre de l'Université du Burundi 11 juin 1995*, Paris, L'Harmattan, 2006.

[1747] Par exemple, les 23 et 24 mai 1988, l'université organise un colloque pour débattre de l'unité nationale et de la question ethnique, symbole d'une montée de tension progressive sur le territoire. Le Président du Burundi, Pierre Buyoya (1987-1993), rencontre d'ailleurs la communauté universitaire quelques mois plus tard, le 3 décembre 1988, pour éviter que les tensions perceptibles sur le territoire ne débordent sur les campus de l'UB. NAHIMANA, Pauline, « L'impact de la crise d'Octobre 1993 sur l'Université du Burundi », mémoire de licence d'histoire option science politique, Université du Burundi, 2004, p. 14 et NIMBONA, Alexis, « Le chef de l'Etat visite le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique », *Le Renouveau du Burundi*, 4-5 décembre 1988, p. 1-9.

[1748] Voir TIGIRI, Térence et NIRAGIRA, Serge, « La cohabitation entre élèves ou étudiants sera-t-elle facile ? », *Le Renouveau du Burundi*, 12 janvier 1994, p. 1 et 4-6 ; TIGIRI, Térence et NIRAGIRA, Serge, « Fermer ou pas ? Des avis sont partagés », *Le Renouveau du Burundi*, 12 février 1994, p. 1-3 ; TIGIRI, Térence, « La cohabitation devient problématique », *Le Renouveau du Burundi*, 17 février 1994, p. 1 et 3 et NIRAGIRA, Serge, « L'université doit rester ouverte pour tous sous peine de faillir à sa vocation », *Le Renouveau du Burundi*, 31 juillet 1995, p. 1 et 3.

[1749] NDARISHIKANYE, Barnabé, « Les intellectuels burundais et la crise » in GUICHAOUA, André (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Lille/Paris, Université de Lille/Karthala, 1995, p. 155-166 et BUGWABARI, Nicodème, « Intellectuels et dynamisme en temps de guerre civile : l'université privée de Ngozi (1998-2006) » in BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires …*, *op. cit.*, p. 151-176. Dans la presse, se référer à GAHUNGU, Charles, « Concevoir et élaborer des programmes d'éducation à la paix », *Le Renouveau du Burundi*, 27 avril 1995, p. 1-3 ; BIDUBA, Pascaline, « Le savoir et le savoir-faire au service d'une paix véritable et durable », *Le Renouveau du Burundi*, 26-27 mai 1996, p. 1 et 3 ; DOWERI, Dismas, « Des universitaires lors d'une table ronde à l'ABP. Avant tout éradiquer l'idéologie génocidaire », *Le Renouveau du Burundi*, 23-24 juin 1996, p. 1 et 4 ; UNESCO, « L'enseignement supérieur est primordial pour la promotion d'une culture de la paix », *Le Renouveau du Burundi*, 30-31 octobre 1998, p. 1 et 12 ; ABP/Infos, « Promouvoir la formation civique à l'enseignement supérieur au profit de la société entière », *Le Renouveau du Burundi*, 28 mars 2005, p. 3 ; NIRAGIRA, Serge, « L'Université doit jouer un rôle important dans la période de post-conflit », *Le Renouveau du Burundi*, 20 juillet 2005, p. 1-2. Et entretien avec Joseph Ndayisaba, Professeur en science de l'éducation, responsable de la Chaire UNESCO à l'UB et ancien Ministre de l'enseignement de base et membre du comité PARES, réalisé le 20/03/2013, Bujumbura.

[1750] Jusqu'au conflit de 1993, l'université fonctionne avec l'aide de différentes coopérations étrangères : la Belgique (facultés de lettre, de droit et de science de l'agronomie), la Suisse (Faculté des sciences

en comparaison avec l'Ouganda du milieu des années 1980 qui sortait de plusieurs années de conflits internes. Pourtant, si 1986 est considérée comme une année zéro permettant une marge de manœuvre importante au gouvernement de Yoweri K. Museveni, l'Etat burundais s'est reconstruit sur une trajectoire singulière qui continue de façonner les configurations de politiques publiques et notamment l'enseignement supérieur. Alors que l'Ouganda connaît un remplacement de son élite politique avec l'arrivée de nouvelles personnalités et générations, la transition burundaise s'effectue autour de la mise en place d'un système de pouvoir partagé entre les nouvelles et anciennes élites hutu et tutsi principalement, facilitant notamment le poids et l'héritage des institutions et des positions des acteurs[1751]. La littérature sur l'Etat burundais s'est d'ailleurs largement intéressée à la description de cette structure consociative[1752], à travers la question de l'équilibre ethnique qui structure, par la Constitution, le jeu politique burundais : « *Burundi explicitely recognizes ethnic differences as a necessary condition to reconcile minority rights with the claims of the majority. The aim is to strike an appropriate balance between Hutu and Tutsi in the executive and legislative organs of government and in the communal councils* »[1753]. L'objectif de ce chapitre est de capter cette construction de l'Etat singulière par les politiques publiques (« policy makes politics ») et de voir comment les configurations de politiques publiques, même dans un Etat fragile et fortement dépendant des bailleurs et de la communauté internationale, sont indissociables de la trajectoire de la formation de l'Etat (« politics makes policy »).

économiques) et la France (départements d'histoire et de science politique). La Libye a également financé la construction des bâtiments du rectorat et de la bibliothèque.

[1751] UVIN, Peter et BAYER, Leanne, « The Political Economy of Statebuilding in Burundi » in BERDAL, Mats et ZAUM, Dominik, *Political Economy of Statebuilding. Power After Peace*, Oxon, Routledge, 2013, p. 274-276.

[1752] LEMARCHAND, René, « Consociationalism and power sharing in Africa : Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo », *African Affairs*, 2007, vol. 106, n° 422, p. 1-20 ; UVIN, Peter et BAYER, Leanne, « The Political Economy … », *op. cit.*, p. 263-276 ; VANDEGINSTE, Stef, « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi », Working paper, Institut de politique et de gestion du développement/Université d'Anvers, 2006 et VANDEGINSTE, Stef, « Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre » in MARYSSE, Stefaan, REYNTJENS, Filip et VANDEGINSTE, Stef (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 55-75.

[1753] LEMARCHAND, René, « Consociationalism and power … », *art. cit.*, p. 7.

Afin de tester cette hypothèse, deux cas de réforme sont mobilisés : l'exemple de l'introduction de la réforme du LMD au sein du système universitaire burundais et l'absence de réforme de la bourse étudiante. De quelles manières la réforme du LMD, supportée par la coopération française sur demande du gouvernement burundais CNDD-FDD, s'est-elle insérée dans un contexte politique et universitaire singulier qui a façonné une loi dépassant très largement le cadre du LMD, en rupture avec les résultats accumulés par la littérature questionnant le transfert du modèle européen sur le continent ? Deuxièmement, comment analyser l'absence d'une réforme de la bourse étudiante et la réforme de la grille salariale des enseignants alors que l'Etat burundais est en situation de forte fragilité et dépend, dans son fonctionnement quotidien, très largement de l'aide des bailleurs de fonds et de la communauté internationale ? De manière plus générale, le chapitre tend à s'interroger sur la configuration, trop peu étudiée[1754], des politiques publiques dans un Etat fragile et confirme, même dans un Etat en situation de post-conflit, l'indissociabilité des politiques publiques et des caractéristiques sociologiques et historiques de l'Etat.

4.1. Confronter l'analyse des politiques publiques à un Etat en situation fragile

> « *L'artificialité de la production des politiques publiques dans de nombreux pays africains et Etats en situation fragile est souvent telle qu'il est permis de se demander si leur analyse ne se résume pas en un travail de sociologie de la dépendance associé à l'identification et à la mesure des écarts entre le projet et sa réalisation* »[1755].

Depuis les années 1960, l'histoire contemporaine du Burundi est rythmée par différents épisodes de violence où s'entremêlent des enjeux politiques et conflits

[1754] On peut citer, pour le Burundi, les thèses en science politique de BARUMWETE, Siméon, « Les politiques publiques de santé au Burundi », thèse pour le doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2010 et SENTAMBA, Elias, « Représentations, pouvoirs et développement local. Analyse critique d'une politique publique : le projet agro-sylvo-pastoral de la Province de Rutana », thèse pour le doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2001.

identitaires. Que ce soit l'assassinat du Prince Louis Rwagasore quelques mois avant l'Indépendance de 1962, la tentative de coup d'Etat en 1965, le génocide de 1972 où plusieurs centaines de milliers de personnes sont tués, les coups d'Etat de 1976 et 1988, le soulèvement et la répression de 1991 ou la guerre civile de 1993 durant plus de dix ans faisant des milliers de victimes civiles, le Burundi se caractérise par des cycles de violence de masse depuis plus de cinquante ans[1756]. Ces différents épisodes de crises politiques et nationales ont eu des effets dévastateurs sur l'économie du pays, rythmée notamment par la production de café. D'ailleurs en 1986, le gouvernement de Jean-Baptiste Bagaza (1976-1987) signe un premier accord avec la Banque mondiale pour mettre en place un plan d'ajustement structurel, suivi par un nouveau partenariat l'année suivante sous Pierre Buyoya (1987-1993). Alors que les différents accords engagent de nombreuses conditionnalités et réformes (réduction des dépenses publiques, augmentation de l'investissement privé, réforme du secteur des entreprises publiques, amélioration de la productivité et de la gestion du secteur agricole, libéralisation du marché du travail et dérégulation du secteur bancaire), la guerre civile entre 1993 et 2006 a une nouvelle fois bouleversé le pays. La reconstruction doit prendre forme avec 1,2 millions de déplacés, une espérance de vie qui a

---

[1755] DARBON, Dominique, « L'extranéité des politiques publiques comme ressource de la formation de l'Etat et de la société projetés », Working paper, ANR APPI, 2015, p. 15.

[1756] Voir notamment, CHRETIEN, Jean-Pierre, « Les racines de la violence contemporaine en Afrique », *Politique africaine*, 1991, n° 42, p. 15-27 ; CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le défi de l'intégrisme ethnique dans l'historiographie africaniste. Le cas du Rwanda et du Burundi », *Politique africaine*, 1992, n° 46, p. 71-83 ; CHRETIEN, Jean-Pierre, *Le Défi de l'ethnisme : Rwanda et Burundi (1990-1996)*, Paris, Karthala, 1997 ; CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le Burundi après la signature de l'accord d'Arusha », *Politique africaine*, 2000, n° 80, p. 136-151 ; CHRETIEN, Jean-Pierre et DUPAQUIER, Jean-François, *Burundi 1972. Au bord des génocides*, Paris, Karthala, 2007 ; CHRETIEN, Jean-Pierre et MUKURI, Melchior (dir.), *Burundi, la fracture …*, *op. cit.* ; GUICHAOUA, André (dir.), *Les crises politiques …*, *op. cit.* ; LEMARCHAND, René, *Burundi. Ethnocide as Discourse and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 ; MUNTUNUTWIWE, Jean-Salathiel, « La violence politique au Burundi : essai d'analyse explicative », thèse pour le doctorat de science politique, Université de Pau et des Pays des l'Adour, 2009 ; REYNTJENS, Filip, « Briefing : Burundi : a Peaceful Transition after a Decade of War ? », *African Affairs*, 2006, vol. 105, n° 418, p. 117-135 ; SCHRAML, Carla, *The Dilemma of Recognition. Experienced Reality of Ethnicised Politics in Rwanda and Burundi*, Marburg, Springer, 2011 ; THIBON, Christian, « Les évènements de novembre-décembre 1991 au Burundi », *Politique africaine*, 1992, n° 45, p. 154-159 ; THIBON, Christian, « Les origines de la violence politique au Burundi » in GUICHAOUA, André (dir.), *Les crises politiques …*, *op. cit.*, p. 55-76 et VANDEGINSTE, Stef, « Conflict and Transition in Burundi : Twenty Years of Trial and Error », *Africa Spectrum*, 2009, vol. 44, n° 3, p. 63-86.

chuté de 51 ans à 42 ans entre 1993 et 2005 et un PIB par habitant qui est passé de 256 US$ à 83$ entre 1986 et 2004[1757].

Pourtant, depuis la fin des années 2000, et malgré le climat politique et social troublé, certains indicateurs de croissance économique sont encourageants. Par exemple, le taux de croissance du PIB a été estimé à 4% en 2010 et 2011[1758], stimulé par l'annulation en 2004 puis en 2009 de plus de 90% de la dette du pays (soit environ 1,4 milliards US$) par la Banque mondiale et le Fond monétaire international[1759] via l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, permettant une réduction progressive de la dette publique du pays (37% en 2012). La croissance économique s'explique également par des accords de coopération encouragés par l'intégration du pays dans plusieurs communautés politiques et économiques régionales. Outre la Communauté d'Afrique de l'Est depuis le 1er juillet 2009, le pays est membre du Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe, de la Communauté des Etats de l'Afrique Centrale et de la Communauté économique des pays des Grands Lacs. Pour autant, en 2013, le Burundi reste, selon les indicateurs des Nations Unies, classé au 180ème rang (sur 187) en terme d'indice de développement humain[1760]. Le surendettement reste élevé à cause du déséquilibre structurel de la balance commerciale et de la vulnérabilité de l'économie au contexte et aux crises économiques internationales[1761]. Surtout, l'enjeu économique demeure le contrôle et la stabilisation de l'inflation (passée de 4,6% en 2009, 6,5% en 2010 et 8,2% en 2011)[1762].

[1757] INZOLI, Angelo, *Le développement économique du Burundi et ses acteurs. XIXème – XXIème siècle*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 151-152 et 172.
[1758] TOKINDANG, Sibaye Joel et GBETNKOM, Daniel, « Perspectives économiques en Afrique. Burundi », Working paper, BAFD/OCDE/PNUD/CEA, 2012, p. 2.
[1759] CURTIS, Devons, « The International Peacebuilding Paradox : Power Sharing and Post-Conflict Governance in Burundi », *African Affairs*, 2012, vol. 112, n° 446, p. 89 et INZOLI, Angelo, *Le développement économique …*, *op. cit.*, p. 182.
[1760] Voir le rapport du Programme des Nations Unies pour le développement http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components (consulté le 03/05/2015).
[1761] TOKINDANG, Sibaye Joel et GBETNKOM, Daniel, « Perspectives économiques en … », *op. cit.*, p. 10.
[1762] *Ibid.*, p. 8 ; NKURUNZIZA, Janvier D. et NGARUKO, Floribert, « Why Has Burundi Grown So Slowly ? », Working paper, AERC Global Project, 2005 et BASDEVANT, Olivier, « How Can Burundi Raise its Growth

En réalité, la croissance du pays est largement soutenue par les investissements de l'aide et de la communauté internationale : « *au Burundi la porte aux institutions* [*financières internationales*] *fut ouverte en grand par la guerre et la crise financière* »[1763]. En 2001-2002, et alors que les déficits publics sont fortement impactés par la crise, un accord post-conflit avec le FMI et la Banque mondiale est contracté afin de soutenir un énième programme de gestion économique et obtenir de nouveaux partenariats avec les bailleurs de fonds ayant mis fin à leur coopération avec le pays depuis le milieu des années 1990. En 2003, la mise en place de ce partenariat a notamment permis l'adoption d'un cadre de réforme entre 2004 et 2006, basé sur le Cadre Stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté (CSCLP), puis d'un Programme d'actions prioritaires entre 2007 et 2010[1764]. Quatre axes sont alors définis : la gouvernance et la sécurité, la croissance durable et équitable, le développement du capital humain et la lutte contre le VIH/SIDA[1765]. Contrairement aux réformes soutenues et encouragées par les organisations internationales et les bailleurs de fonds au Kenya, en Ouganda ou en Tanzanie, où la réduction de l'investissement public est primordiale, les programmes au Burundi visent plutôt à reconstruire la stabilité du pays en luttant contre la pauvreté : « *most donor policies on fragile states generally focus on humanitarian assistance, rebuilding the security sector and supporting democratic processes, often leaving economic issues rather vaguely described and to be dealt with later on in the peacebuilding process* »[1766].

En déficit chronique et sans ressources, l'Etat burundais dépend très fortement de l'aide extérieure pour financer ses stratégies de développement et ses politiques publiques. L'aide publique au développement nette qui était de

---

Rate ? The Impact of Civil Conflict and State Intervention on Burundi's Growth Performance », *IMF Working paper*, 2009.

[1763] INZOLI, Angelo, *Le développement économique …*, *op. cit.*, p. 182.

[1764] REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté. Evaluation de la performance et de l'impact*, Bujumbura/Washington, République du Burundi/Fonds monétaire international, 2011.

[1765] INZOLI, Angelo, *Le développement économique …*, *op. cit.*, p. 182.

[1766] SPECKER, Leontine, BRISCOE, Ivan et GASANA, Jean Marie, « Early Economic Recovery in Fragile States. Case Study Burundi : Operational Challenges », Working paper, 2010, p. 8.

93 millions US$ en 2000 est passée à 415 millions US$ en 2006. Sur la même période de référence, l'aide qui représentait 12,8% du revenu national brut a atteint 47,7% en 2006, le deuxième taux le plus élevé du monde[1767]. En 2011, le budget de l'Etat a même été financé à hauteur de 53,5% par les bailleurs de fonds et les organisations financières internationales[1768]. Les principaux partenaires multilatéraux et bilatéraux du pays sont le Programme des nations unies pour le développement, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, notamment dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté, la Banque africaine de développement, l'Union européenne ainsi que les coopérations suisse, belge, française, allemande et chinoise. Ces partenaires se retrouvent au cœur de la fabrique des politiques publiques du pays. Par exemple, depuis 2012, des conférences sectorielles sont organisées à Genève et à Bujumbura afin d'offrir un espace de discussion entre les représentants du gouvernement burundais, leurs partenaires techniques et financiers internationaux autour de secteurs de politiques publiques afin d'obtenir des accords d'appui de financement et technique sur des projets de réformes et de politiques de développement. Réunis à Genève les 29 et 30 octobre 2012, les représentants du gouvernement burundais ont, par exemple, présenté à leurs partenaires internationaux les grandes lignes de leurs plans de développement dans le cadre du deuxième Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, débouchant sur la signature d'un nouveau CSCLP. Depuis cette réunion à Genève, l'ensemble des partenaires se rassemble régulièrement sous l'égide des Conférences des partenaires au développement du Burundi[1769]. C'est dans le cadre de cette dépendance très forte du pays à cette aide et aux accords avec la communauté internationale et les bailleurs de fonds, que de nombreux documents sont rédigés afin de planifier les politiques publiques[1770]. C'est notamment le cas de

[1767] INZOLI, Angelo, *Le développement économique …*, *op. cit.*, p. 183.
[1768] TOKINDANG, Sibaye Joel et GBETNKOM, Daniel, « Perspectives économiques en … », *op. cit.*, p. 2.
[1769] Voir le site dédié à ces cycles de conférence sectorielle http://www.burundiconference.gov.bi/, consulté le 03/05/2015.
[1770] Voir par exemple, Non signé, « Note sectorielle du secteur éducation pour la conférence des partenaires (post-Genève) », Working paper, 15-16 juillet 2013 ; Non signé, « Rapport de la table ronde des partenaires du Burundi », Working paper, 11-12 décembre 2014 et REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Plan*

l'instrument « Vision 2025 » qui semble avant tout être un programme externalisé rédigé par cette communauté de bailleurs[1771] même si le document insiste sa filiation avec l'accord d'Arusha du 28 août 2000 devant sceller la fin de la guerre civile[1772].

Le Burundi est ainsi intrinsèquement marqué par ces nombreux accords de coopération avec la communauté internationale dans le cadre de la stabilité. Le pays s'apparente à un laboratoire d'expérimentation internationale des programmes de résolution de conflit et de justice transitionnelle[1773]. Entre 1996 et 2000, pas moins d'une dizaine de sommets y ont eu lieu, portés par une concertation régionale des Etats de l'Afrique centrale et orientale et de la communauté internationale, aboutissant notamment à la mise en place d'un processus de paix, entamé d'abord sous la médiation de Julius K. Nyerere puis avec l'ancien Président sud-africain Nelson Mandela[1774]. Au moins dix-sept organisations non-gouvernementales internationales étaient présentes au Burundi entre 1994 et 2006 autour des questions de résolution du conflit et de construction de la paix[1775]. La littérature scientifique sur le Burundi s'est ainsi essentiellement axée ces dernières années sur la trajectoire burundaise dans ce processus de « peace building » et dans l'intervention de la communauté internationale pour stabiliser politiquement la région des Grands Lacs[1776].

---

sectoriel de développement de l'éducation et de la formation, 2012-2020, Bujumbura, République du Burundi, 2012.

[1771] MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Vision Burundi 2025 …*, *op. cit.*

[1772] La Vision 2025 est une « *matérialisation de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation du Burundi signé en août 2010, qui dans son Protocole III, demande au Gouvernement de Transition d'entreprendre, avec l'appui de la communauté internationale, un programme de reconstruction matérielle et politique dans une approche globale qui intègre la réhabilitation, la consolidation de la paix, la promotion des droits et libertés de la personne humaine, la croissance économique et le développement à long terme* ». *Ibid.*, p. 15.

[1773] MATIGNON, Emilie, *La justice en transition : le cas du Burundi*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2013 (publication issue de sa thèse de droit et sciences criminelles).

[1774] CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le Burundi après … », *art. cit.*, p. 137-139.

[1775] CURTIS, Devons, « The International Peacebuilding … », *art. cit.*, p. 83.

[1776] Voir une synthèse dans *Ibid.* ; MATIGNON, Emilie, *La justice en transition …*, *op. cit.* ; NDIKUMANA, Léonce, « Towards a Solution to Violence in Burundi : a Case for Political and Economic Liberalisation », *The Journal of Modern African Studies*, 2000, vol. 38, n° 3, p. 431-459 et POHU, Anne-Aël et KLIMIS, Emmanuel, *Justices transitionnelles. Oser un modèle burundais. Comment vivre ensemble après un conflit violent ?*, Bruxelles, RCN Justice & Démocratie/Université Saint-Louis Bruxelles, 2013.

Le pays est généralement présenté, dans les rapports internationaux comme dans la littérature scientifique classifiant les capacités des Etats, en situation fragile[1777]. Il n'y a pas de consensus sur la définition ou les caractéristiques déterminant la fragilité d'un pays[1778]. La variable la plus répandue est celle réalisée par la Banque mondiale dans son programme sur l'évaluation des politiques et des institutions des pays (« Country policy and institutional assessment ») qui divise les pays à faible revenu en cinq catégories en fonction de plusieurs variables (l'autorité de l'Etat pour maintenir la sécurité, le pouvoir politique, le management économique et les capacités administratives), les deux groupes recueillant les plus faibles performances étant répertoriés comme « pays fragile »[1779]. En novembre 2007, le Conseil européen a par exemple adopté un ensemble de mesures et conclusions pour les Etats en situation fragile (documents « EU response to situations of fragility » et « Implementation plan on fragile situations ») où le Burundi faisait partie des pays pilotes pour les expérimenter[1780].

[1777] Se référer, par exemple, à BELL, Edward, « The World Bank in Fragile and Conflict-Affected Countries. « How », not « How much » », Working paper, International Alert, 2008 ; PRITCHETT, Lant et DE WEIJER, Frauke, « Fragile States : Stuck in a Capability Trap ? », Working paper, World Development Report, 2011 ; SPECKER, Leontine, BRISCOE, Ivan et GASANA, Jean Marie, « Early Economic Recovery … », *op. cit.* et VANDEGINSTE, Stef, « Power-Sharing as a Fragile Safety Valve in Times of Electoral Turmoil : the Costs and Benefits of Burundi's 2010 Elections », *The Journal of Modern African Studies*, 2011, vol. 49, n° 2, p. 315-335. Voir également comme synthèse sur cette problématique du « state-building » en Afrique, KAPLAN, Allan, « Capacity Building : Shifting the Paradigms of Practice », *Development in Practice*, 2000, vol. 10, n° 3-4, p. 517-526 et LEVY, Brian et KPUNDEH, Sahr, *Building State Capacity …*, *op. cit.*

[1778] Le concept d'Etat fragile est entré dans le langage partagé de la littérature grise, des relations internationales comme des études sur le développement. Olivier Nay souligne que la notion « *est utilisée le plus souvent pour désigner les Etats qui n'ont pas la capacité ou la volonté politique de répondre aux besoins essentiels de leurs populations. Elle renvoie, de façon extensive, à tous les pays affaiblis par les guerres, les crises institutionnelles répétées ou la pauvreté extrême, dans lesquels les institutions de gouvernement ne sont plus capables de maintenir les conditions de stabilité politique et de développement suffisantes pour garantir la sécurité et le bien-être des populations* » (p. 141). O. Nay analyse d'ailleurs, à partir de l'ouvrage de David Carment, Prest Stewart et Yiagadeesen Samy et d'une revue de littérature exhaustive des années 2000, la généalogie et le transfert de la notion, des travaux issus des agences gouvernementales au champ académique. Voir NAY, Olivier, « La théorie des « Etats fragiles » : un nouveau développementalisme politique ? », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 1, n° 1, p. 139-151. Se référer également, comme synthèse récente sur le concept, à CARMENT, David, STEWART, Prest et SAMY, Yiagadeesen, *Security, Development, and the Fragile State : Bridging the Gap between Theory and Policy*, Londres, Routledge, 2010.

[1779] DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, « Why We Need to Work More Effectively in Fragile States », Working paper, Department for International Development, 2005, p. 7-8.

[1780] SPECKER, Leontine, BRISCOE, Ivan et GASANA, Jean Marie, « Early Economic Recovery … », *op. cit.*, p. 22.

Le cas burundais par rapport au Kenya, à l'Ouganda et à la Tanzanie, nous interroge sur le processus des politiques publiques dans les Etats fragiles configurés par une faible institutionnalisation de l'Etat et de la société et par des capacités, en termes de ressources, de procédures comme de savoir faire, très limitées. Comme le soutient Dominique Darbon, les situations des Etats faibles ou faillis « *ne semblent pas propices à la production de politiques publiques authentiques, soit que les capacités fassent défaut, soit que l'institutionnalisation de l'Etat et de la société apparaissent trop limitées pour assurer des convergences cognitives des enjeux et des mobilisations et alliances structurantes* »[1781]. Les configurations des Etats fragiles interrogent ainsi la méthodologie des analystes de politiques publiques : peut-on étudier les Etats fragiles avec les mêmes approches que les politiques menées dans des Etats et sociétés à plus fortes capacités et institutionnalisations ? Ces situations questionnent en effet les méthodes et les concepts puisque l'analyse des politiques publiques s'est peu intéressée à ces Etats ou, tout au moins, s'est réduit à de simples monographies sans s'interroger sur le transfert des concepts. Là encore, on comprend bien que l'articulation centrale réside entre le processus de politique publique et les caractéristiques sociologiques de l'Etat renforçant encore l'hypothèse théorique de l'indissociabilité du « policy » et du « politics » en situation de sortie de crise.

A priori, ces situations d'Etats fragiles remettent en cause l'ensemble des savoirs accumulés de la définition des politiques publiques[1782]. On se situerait en effet dans des systèmes où les politiques publiques se caractériseraient, d'une part, par une simple acceptation et imposition de normes construites dans des forums internationaux, structurées notamment par les experts des organisations internationales et des bailleurs de fonds. Et, d'autre part, par des processus de délégation de la mise en œuvre des politiques publiques à des opérateurs extérieurs. Aussi, la dépendance aux capacités externes et étrangères semble si

[1781] DARBON, Dominique, « L'extranéité des politiques … », *op. cit.*, p. 1.
[1782] *Ibid.*, p. 2.

forte et les dynamiques si unilatérales (du Nord au Sud), « *qu'elles imposent de poser ouvertement la question de l'existence même de politiques publiques localement maîtrisées dans ces environnements à faible institutionnalisation* »[1783]. Les capacités limitées de l'Etat engendreraient une transposition de modèles construits internationalement, projetés et appliqués sur des secteurs de politiques publiques nationaux. Il est ainsi remarquable dans le secteur de l'enseignement supérieur que les définitions des enjeux, des problèmes et des solutions soient essentiellement régulées par les experts internationaux et véhiculées dans les rapports de la Banque mondiale notamment, et que la circulation de cette expertise dominante soit favorisée par des acteurs-passerelles, à l'interface de ces forums (partie 1, chapitre 3).

L'Etat semble ainsi exclu du processus des politiques publiques, subissant les initiatives et l'expertise portées par les acteurs internationaux ou, du moins, réduit à une simple application pratique et législative d'outils et instruments fournis « *clés en main* »[1784]. L'analyse des politiques publiques dans les Etats fragiles se confronte également à la faible institutionnalisation et structuration des groupes sociaux et de la société civile dont l'Etat revendique la représentation et la domination. Ces Etats sont structurés par une société civile où les organisations et les individus auraient *« du mal à se constituer de manière autonome par rapport à l'Etat, qui ne* [*parviendraient*] *pas à se mobiliser collectivement autour des enjeux transversaux des policies, sinon selon des formes très superficielles à la demande des autorités et sous la douce sollicitation des organisations internationales* »[1785]. Cette affirmation reprend les thèses, notamment de Patrick Chabal, de Jean-Pascal Daloz, de William I. Zartman et de Goran Hyden, sur l'absence de politiques publiques en Afrique eu égard, d'une part, à la faible différenciation d'une illusoire société civile vis-à-vis de l'Etat et,

[1783] *Ibid.*, p. 5.
[1784] *Ibid.*
[1785] *Ibid.*, p. 12.

d'autre part, aux capacités limitées de ces Etats faibles[1786]. Au regard des transformations universitaires au Burundi, l'objectif de ce chapitre est de tester ces deux hypothèses : i) l'application d'un modèle de réforme construit à l'international et ii) l'absence d'acteurs de la société civile influençant le processus de politique publique.

Le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est confirme que si l'emprise sur la fabrique des normes et instruments est marginale, malgré la participation, par exemple des acteurs gouvernementaux burundais aux conférences sectorielles organisées par les partenaires internationaux, l'ensemble des reconfigurations et le poids des acteurs nationaux et locaux s'effectuent plutôt dans le passage entre les deux grandes catégories de forums, c'est-à-dire entre les scènes qui produisent les idées relatives au problème soulevé et les espaces sociaux qui reprennent et institutionnalisent ces idées en construisant de l'action publique. C'est lors de ces transferts que vont se matérialiser les renégociations et se structurer les jeux de pouvoir pour adapter, localement, les idées et prescriptions construites dans des forums de la rhétorique politique (partie 1, chapitre 3). Le cas burundais permet d'apporter un exemple éclairant à cette problématique de transfert dans les Etats fragiles dans le cadre de la mise en place de la réforme LMD qui tend à restructurer l'ensemble du système universitaire. Si la coopération française supporte le programme, sur demande du gouvernement soutenant l'hypothèse d'un manque de capacités chroniques, l'exemple de ce transfert montre bien comment la réforme cristallise un ensemble d'enjeux socio-politiques qui reconstruit, in fine, le programme de réforme initial. De manière conjointe, le rôle des mouvements étudiants et enseignants au Burundi interroge l'analyse des politiques publiques dans des pays

[1786] Ces auteurs défendent l'hypothèse qu'il n'y a pas d'Etat dans de nombreux pays d'Afrique. A partir de ce postulat, on peut s'interroger sur la présence de politique publique. CHABAL, Patrick et DALOZ, Jean-Pascal, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999 ; HYDEN, Goran, « Governance and the Study of Politics » in HYDEN, Goran et BRATTON, Michael (éd.), *Governance and Politics in Africa*, Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1992, p. 1-26 et ZARTMAN, I. William, « Introduction : Posing the Problem of State Collapse » in ZARTMAN, I. William (éd.), *Collapsed States …*, *op. cit.*, p. 1-11.

où les associations sont a priori faiblement organisées et différenciées de l'Etat. Au contraire, l'action collective des acteurs universitaires burundais constitue des vecteurs décisifs dans le processus des politiques publiques et dans la compréhension du non-changement et du statu quo.

4.2. Le transfert d'un modèle de politique publique dans un Etat en situation fragile : le cas de la réforme du LMD-BMD au Burundi

> « *Jusqu'à présent, notre système datait des années 1960 et était hérité de la colonisation belge, avec des structures, des enseignements et filières traditionnelles qui produisent beaucoup de diplômés, dont la plupart, malheureusement sont au chômage. En outre, les anciens diplômes n'étaient reconnus nulle part. Ce ne sera plus le cas avec le passage au BMD, Bachelor-Master-Doctorat, fonctionnel depuis cette année et par lequel nous sommes en train d'adapter notre enseignement supérieur aux standards internationaux, en particulier à ceux de la Communauté est-africaine* ».
>
> Julien Nimubona, Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique[1787].

L'influence et la diffusion du processus de Bologne[1788] et de la réforme du LMD[1789] sur les systèmes éducatifs européens ont été l'objet de nombreux travaux

---

[1787] TSHITENGE LUBABU, M. K., « Julien Nimubona : « Nos diplômes … », *art. cit.*, p. 104.

[1788] Soutenu par la Commission européenne, le processus de Bologne est lancé à la Sorbonne en 1998 et vise, initialement, à réformer l'enseignement supérieur des pays européens afin de lui permettre de devenir plus compétitif par rapport à celui des Etats-Unis, en améliorant, par exemple, la reconnaissance et la standardisation des diplômes, des cycles universitaires et la mobilité des étudiants au sein de l'espace européen.

[1789] La réforme LMD consiste notamment en l'alignement de l'architecture des études universitaires en trois cycles (trois, cinq et huit ans), à l'organisation des enseignements en semestre et unité d'enseignement et à la mise en place de crédits afin de faciliter la comparaison des programmes d'études des pays. Outre le LMD, d'autres réformes et outils ont circulé du Nord au Sud. C'est notamment le cas du projet « Tuning Africa » (ou « Tuning-harmonisation ») ayant été expérimenté en Europe et en Amérique Latine pour évaluer et comparer les curricula et les cursus de formation des trois cycles du supérieur afin de favoriser la mobilité des étudiants. Le projet fait partie intégrante de cette stratégie de partenariat pour l'harmonisation de l'enseignement supérieur entre l'Afrique et l'Union Européenne (voir le site Internet dédié au projet, http://www.tuningafrica.org/, consulté le 10/05/2015). Dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique, la Commission européenne a également financé et mis en place, depuis 2006, le programme « Erasmus-Nyerere » en Afrique afin de faciliter la mobilité des étudiants sur le continent et entre l'Afrique et l'Europe.

scientifiques. Depuis quelques années, l'Afrique a également connu une vague d'études s'intéressant à la dimension externe et internationale du processus de Bologne[1790], questionnant le transfert et la mise en place de ce modèle étranger aux structures universitaires du continent. Fort de sa réputation où le processus de réforme est présenté et érigé comme un modèle par la Commission européenne, l'UNESCO, l'OCDE ou la Banque mondiale à l'occasion des conférences internationales, le processus de Bologne a très vite dépassé les frontières de l'Europe[1791]. En effet, alors que le processus de réforme était initialement réservé aux structures universitaires européennes, l'architecture de Bologne a été appliquée dans de nombreux pays africains, principalement francophones, afin de répondre, notamment, à la forte demande de mobilité des étudiants. Alors que l'Europe s'est tournée vers la réforme du LMD pour renforcer sa visibilité et l'attrait de son système d'enseignement sur la scène internationale, tout en permettant de façonner une identité européenne favorisée par la circulation des étudiants dans son espace, les objectifs des pays africains sont bien différents, comme le souligne la déclaration de Julien Nimubona.

L'objectif de cette sous-partie est de questionner la circulation du modèle de réforme du LMD au Burundi en situant cette analyse de cas au sein des travaux et controverses scientifiques ayant été alimentés par des analyses de cas sur le continent. Alors que le transfert du LMD au Sud est généralement appréhendé comme un modèle imposé s'étant figé dans son exportation, en rupture avec les études sur les systèmes européens ayant plutôt souligné une grande flexibilité du

---

[1790] CHARLIER, Jean-Emile, « Savants et sorciers … », *art. cit.* ; CHARLIER, Jean-Emile, CROCHE, Sarah et NDOYE, Abdou Karim, *Les universités africaines francophones face au LMD*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2009 ; CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'inéluctable ajustement des … », *art. cit.* ; CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'influence normative du … », *art. cit.* ; CHOULI, Lila, « Le néolibéralisme dans … », *art. cit.* ; KHELFAOUI, Houcine, « Le Processus de Bologne en Afrique : globalisation ou retour à la « situation coloniale » ? », *JHEA/RESA*, 2009, vol. 7, n° 1-2, p. 1-20 ; KAPAGAMA, Pascal I., « L'université congolaise face au nouvel espace mondial des savoirs. Défis du passage au LMD » in MAINDO, Alphonse M. N. et KAPAGAMA, Pascal I. (dir.), *L'université en chantier en RD Congo. Regards croisés sur la réforme de l'enseignement supérieur et universitaire*, Paris, Karthala, 2012, p. 91-119 ; LEBEAU, Yann, « Les universités, espaces … », *art. cit.* et MAKOSSO, Bethuel (coord.), *Enseignement supérieur en …*, *op. cit.*

[1791] CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices », *Education et Sociétés*, 2003, vol. 2, n° 12, p. 13-34.

modèle et un éventail de situations nationales, le cas de l'Université du Burundi confirme les résultats empiriques de la sociologie de la circulation des politiques publiques. Même dans un Etat en situation de post-conflit et de forte fragilité économique et politique, le transfert de la réforme du LMD est synonyme de transaction et de négociation, puisque le modèle s'insère dans un ensemble de jeux de pouvoir et dans un contexte universitaire singulier, caractérisé notamment par des faibles ressources.

4.2.1. L'analyse du transfert du LMD en Afrique : un modèle imposé et figé dans son exportation

> « L'essence de cette loi est essentiellement française. Si je regarde la loi sur l'enseignement supérieur, bon ce n'est pas du copié-collé, mais, en tout cas, il y a bon nombre de dispositions qui sont fondamentalement les mêmes ».
>
> Protais Nteziriba, Directeur général de l'enseignement supérieur et post-secondaire professionnel et Vice-Président de la Commission nationale de l'enseignement supérieur[1792].

Le transfert du modèle européen en Afrique a été facilité à partir de 2007 avec l'élaboration d'un premier plan d'action de trois ans[1793], puis, par l'organisation en novembre 2008 d'une conférence régionale pour le continent « Developing links : EU-Africa cooperation in higher education through mobility », préparant la conférence mondiale de juillet 2009[1794], ayant réuni de nombreux représentants d'universités africaines et européennes, de la Commission européenne comme de la Commission de l'Union africaine. A cette occasion, la formation d'un espace africain de l'enseignement supérieur sur le modèle du processus de Bologne est annoncée comme un objectif indispensable des stratégies de développement du secteur sur le continent. La circulation du modèle européen est également

[1792] Entretien réalisé le 19/03/2013 à Bujumbura.
[1793] CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Déclaration de Lisbonne. Sommet UE-Afrique*, Lisbonne, Conseil de l'Union européenne, 2007.
[1794] CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'influence normative du … », *art. cit.*, p. 97.

facilitée par la participation de plusieurs observateurs africains aux conférences ministérielles de suivi du processus de Bologne comme en 2009[1795].

Les chercheurs[1796] ayant questionné l'harmonisation des structures universitaires européennes ont parfaitement démontré qu'il n'y a pas eu de standardisation des systèmes et des structures et que le cadre du processus de Bologne est resté très souple, se caractérisant par une grande diversité de pratiques et d'expérimentations institutionnelles, variant fortement d'un espace universitaire national à un autre. Cette littérature a défendu l'hypothèse des dissensions du modèle au sein de l'Europe puisque tous les pays ne respectent pas les instructions et normes de Bologne mais ont plutôt intégré, à leur manière et en fonction de leurs intérêts, le modèle dans leur système législatif, favorisant le développement de représentations finalement très différentes[1797]. D'ailleurs le processus de Bologne est loin d'être abouti. La construction de l'espace européen a été repoussée de 2010 à 2020, comme un symbole de ces dissensions nationales et des écarts de système entre les pays.

Pourtant certains chercheurs, notamment les travaux de Jean-Emile Charlier et de Sarah Croché[1798], défendent l'hypothèse que le processus de Bologne a pris la

---

[1795] CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'inéluctable ajustement des … », *art. cit.*, p. 80-81.

[1796] Comme synthèse concernant la littérature soulignant les divergences entre les réformes et les structures d'enseignement au sein de l'espace européen malgré le processus de Bologne, se référer à CHARLIER, Jean-Emile, « Faire du processus de Bologne un objet d'analyse », *Education et Sociétés*, 2009, n° 24, p. 109-125 ; CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « Le processus de Bologne … », *art. cit.* ; DEWATRIPONT, Mathias, THYS-CLEMENT, Françoise et WILKIN, Luc (dir.), *European Universities : Change and Convergence*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2002 ; MUSSELIN, Christine, « Change and Continuity in Higher Education Governance ? Lessons Drawn from Twenty Years of National Reforms in European Countries » in BLEIKLIE, Ivar et HENKEL, Mary, *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education. A Festschrift in Honour of Maurice Kogan*, Springer, Dordrecht, 2005, p. 65-80 ; MUSSELIN, Christine, « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales », *Revue du MAUSS*, 2009, vol. 1, n° 33, p. 69-91 ; RAVINET, Pauline, « Comment le processus de Bologne a-t-il commencé ? La formulation de la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur en 1998 », *Education et Sociétés*, 2009, n° 24, p. 29-44 et TOMUSK, Voldemar (éd.), *Creating the European Area of Higher Education : Voices from the Periphery*, Springer, Dordrecht, 2006.

[1797] CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'influence normative du … », *art. cit.*, p. 92.

[1798] CHARLIER, Jean-Emile, « Savants et sorciers … », *art. cit.* ; CHARLIER, Jean-Emile, CROCHE, Sarah et NDOYE, Abdou Karim, *Les universités africaines …*, *op. cit.* ; CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'inéluctable ajustement des … », *art. cit.* et CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'influence normative du … », *art. cit.*

forme et l'apparence d'un ensemble indéfectible de recettes incontestables lors de son transfert et son imposition hors d'Europe : « *l'Europe a gardé ses doutes, exportant ses certitudes en les intégrant à ses outils d'implantation du LMD, présentés comme universellement pertinents alors qu'ils ne portent que des manières singulières de concevoir, traiter et résoudre les problèmes du supérieur* »[1799]. Alors que le modèle est caractérisé par une souplesse ayant permis sa mise en place en Europe, à l'exportation, le processus de Bologne perdrait de cette malléabilité puisque ce « *modèle flexible* […] *se fige en s'exportant* »[1800]. J.-E. Charlier et S. Croché défendent cet argumentaire à travers une analyse des documents édités pour encadrer la formation des réformateurs et les étapes de sa mise en application[1801], notamment du « Guide de formation du LMD à l'usage des institutions d'enseignement supérieur d'Afrique francophone »[1802]. Aussi, le manuel contient-il des définitions très strictes des modalités du LMD (durée d'étude, découpage de la semestrialisation, système de compensation des notes entre les semestres, des unités d'enseignement et des crédits par exemple). Pourtant, ces outils varient fortement d'un pays à un autre en Europe. Les organisations et associations régionales africaines encouragent, depuis les années 2000, les universités africaines à adopter et mettre en place le processus de Bologne : « *pour l'occasion, celui-ci apparaît caricaturé, vidé des doutes de ses initiateurs. Il se donne comme un catalogue de recettes incontestables* […]. *Ce qui est exporté en Afrique n'est pas le modèle de Bologne, mais certaines recettes françaises d'application* »[1803]. Aussi, les pays du Sud se rallieraient au modèle du LMD français en acceptant qu'il soit le plus contraignant possible afin de garantir, pour leurs étudiants, les reconnaissances des équivalences des diplômes. Avec cette exportation d'outils, de références

[1799] *Ibid.*, p. 88.
[1800] *Ibid.*, p. 92.
[1801] *Ibid.*, p. 94.
[1802] ASSOCIATION OF AFRICAN UNIVERSITIES, ASSOCIATION FOR THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN AFRICA et RESEAU POUR L'EXCELLENCE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Guide de formation du LMD. A l'usage des institutions d'enseignement supérieur d'Afrique Francophone*, Accra, Association of African Universities/Association for the Development of Education in Africa/Réseau pour l'excellence de l'enseignement supérieur de l'Afrique de l'Ouest, 2008.
[1803] CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « L'influence normative du … », *art. cit.*, p. 95.

institutionnelles et politiques, J.-E. Charlier et de S. Croché affirment, en reprenant la grammaire de Michel Foucault, qu'« *aucun des paramètres du LMD tel qu'il est présenté ne semble négociable. Il ne s'agit donc plus de conduire les conduites, mais d'imposer des manières de faire* »[1804].

Les travaux ayant questionné le transfert du processus de Bologne de l'Europe à l'Afrique ont ainsi défendu l'hypothèse que le modèle s'est figé pendant l'exportation afin d'être imposé au sein des structures universitaires africaines. Cette lecture d'un transfert de modèle va à l'encontre de l'ensemble des résultats empiriques et théoriques accumulés par la sociologie de la circulation des politiques publiques où les chercheurs ont plutôt démontré que les transferts de solution d'actions publiques sont synonymes de transactions, de négociations et d'ajustements (chapitre 1). Cette conclusion sur le transfert du LMD au continent s'explique principalement par le fait que les chercheurs se sont essentiellement focalisés sur la phase de la mise sur agenda de la réforme et sur les documents qui l'encadrent et n'ont, en aucun cas, travaillé sur sa mise en œuvre au sein des établissements universitaires. C'est pourtant bien en ayant analysé cette phase des politiques publiques que les études en Europe ont démontré les dissensions entre les systèmes d'enseignement supérieur malgré l'adoption d'une matrice commune.

L'analyse de la réforme du LMD à l'Université du Burundi et, plus largement de la restructuration du système universitaire du pays, confirme plutôt les résultats accumulés concernant le processus de Bologne en Europe. La réforme s'est adaptée et assouplie en fonction des capacités des structures de l'enseignement supérieur. Surtout, elle s'est insérée dans un paysage universitaire et politique singulier. Même au sein d'un Etat en situation de post-conflit et aux faibles capacités économiques et administratives, le transfert de la réforme s'est ajusté aux enjeux de pouvoir cristallisés autour de la mise en place du LMD, confirmant

[1804] *Ibid.*, p. 100.

l'indissociabilité des configurations de politique publique avec la trajectoire sociologique et historique de l'Etat.

4.2.2. L'analyse de cas du transfert de la réforme du LMD au Burundi

> « Cette réforme de Bologne, nous on l'a entendue comme ça. On ne s'est pas posé la question de savoir si c'est bon ou si c'est mauvais. On ne s'est pas posé la question de dire comment on peut adapter cette réforme à nos réalités, à nous. On a dit : « bon, voilà, c'est cette réforme. C'est à prendre ou à laisser ». C'est à prendre parce que de toute façon, si on doit garder un lien avec les universités du Nord, il faut adopter cette réforme, on n'a pas le choix. [Question : donc vous l'envisagiez comme une forme de conditionnalité ? Si vous n'adoptiez pas la réforme du LMD, on couperait les budgets de coopération ?] Pas seulement on coupe les budgets de coopération, mais si on n'accepte pas cette réforme, vous faites une université locale [*rires*] ? Vous faites une université locale, alors vous n'avez pas d'étudiants qui font des doctorats, vous n'avez pas d'échanges avec les universités. Donc, d'une manière ou d'une autre, on est obligé de prendre ça ».
>
> Gilbert Midende, Professeur de géologie et membre du comité PARES[1805].

L'Université du Burundi est engagée depuis 2007 dans un important processus de réformes porté par la coopération française[1806]. Ce programme est impulsé par l'initiative PARES, Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, ayant 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 de définition et de suivi des politiques et*

[1805] Entretien réalisé le 20/03/2013 à Bujumbura.

[1806] Pour la France, le secteur de l'enseignement supérieur apparaît comme un axe prioritaire dans les documents régissant la politique française d'aide au développement, accentuant les nombreux partenariats entre les universités françaises et africaines francophones. MORIN, Sophie, « L'enseignement supérieur et … », *op. cit.*, p. 4.

stratégies sectorielles »[1807]. Plus précisément, cette restructuration du système de l'enseignement supérieur burundais vise à mettre en place la réforme du LMD sur l'ensemble du territoire, au sein des établissements publics comme privés. A l'UB, le projet PARES s'est notamment matérialisé par un appui institutionnel et un réaménagement de l'offre de formation afin, officiellement, de diversifier et professionnaliser les enseignements pour renforcer les liens entre l'université et le marché de l'emploi.

L'intervention de la coopération française pour réformer le système de l'enseignement supérieur burundais engage une collaboration originale entre des experts français et burundais, pilotant conjointement les différentes phases du projet de réforme au sein d'une même structure (Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur)[1808] qui connaîtra deux phases et équipes distinctes. La première équipe, entre 2007 et 2010, est ainsi composée de Charles Nditije et de Daniel Gouadain. 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. Cette année là, il est nommé par le recteur Gaston Hakiza (2007-2014) pour coordonner le projet PARES[1809]. Daniel Gouadain est nommé entre 2007 et 2010 par le Ministère des

---

[1807] Voir la page Internet consacrée par l'Ambassade de France au Burundi au projet PARES http://www.ambafrance-bi.org/Projet-PARES,828 (consulté le 10/05/2015).

[1808] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE et COMITE DE PILOTAGE DE L'ETUDE DE LA REFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Rapport de la mission internationale d'évaluation de l'enseignement supérieur burundais 25 février-7 mars 2008*, Bujumbura, 2008, p. 14. Au-delà du support technique de l'Ambassade de France, le programme s'appuie également sur l'antenne Afrique des Grands Lacs de l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF) située à Bujumbura. Outre l'aide dans la mise en place de la réforme du BMD dans certaines universités privées comme à Ngozi, l'AUF a notamment géré un reliquat du projet à PARES (appui à la création d'une nouvelle filière en science politique à l'Université du Burundi, mise en place d'un logiciel informatique pour gérer la gestion de la scolarité de l'établissement et plusieurs missions sur la professionnalisation des cursus notamment). L'AUF a surtout financé des formations pour les membres burundais du PARES. Par exemple, en 2009, deux mois de formation sont organisés à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne concernant la création des maquettes dans le cadre du LMD. Entretiens avec Jean-Paul Mortelette, Directeur de l'antenne Afrique des Grands Lacs de l'Agence universitaire de la francophonie, réalisé le 15/03/2013, Bujumbura et avec Pierre-Celestin Karangwa, Professeur de physique et conseiller du recteur chargé du programme PARES, réalisé le 24/03/2013, Bujumbura.

[1809] Entretien réalisé le 27/03/2013 à Bujumbura.

affaires étrangères français pour mener à terme le projet PARES au Burundi et y transférer le LMD européen. Docteur et agrégé en sciences de gestion et expert comptable, il possède une grande expérience dans l'enseignement supérieur sur le continent puisqu'il a été conseiller, notamment sur ce secteur, des gouvernements sénégalais, nigérien et gabonais. Le programme PARES piloté par D. Gouadain et C. Nditije engage une première phase du projet consistant à établir une évaluation de l'enseignement supérieur burundais. Comme sur la base de l'intervention des fondations américaines sur les campus anglophones dans le cadre du PHEA (voir partie 1, chapitre 3), l'étape initiale de la coopération franco-burundaise effectue un état des lieux du fonctionnement du système universitaire et notamment de l'Université du Burundi. Afin de réaliser ces documents d'expertise, plusieurs personnalités universitaires burundaises s'agrègent au projet PARES. Charles Nditije constitue ainsi une petite équipe autour de lui, notamment avec 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 humaines[1810]. 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 scientifique[1811]. 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 base[1812].

Sous l'égide du Ministère de l'éducation nationale et de la culture et du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, quatre documents

[1810] Entretien, *op. cit.*
[1811] Entretien, *op. cit.*
[1812] Entretien, *op. cit.* Sur l'accumulation des ressources par le chevauchement des postes professionnels, se référer à la partie 1, chapitre 3.

vont être rédigés entre 2007 et 2008[1813] pour aboutir à la publication en mars 2010 d'un Livre blanc sur l'enseignement supérieur pour le Burundi[1814]. Les dernières expertises effectuées sur le fonctionnement du système de l'enseignement supérieur burundais, et notamment de son université publique, dataient de 1993 (Etude institutionnelle et financière de l'Université du Burundi) et de 2001 (Politique sectorielle pour l'enseignement supérieur et universitaire au Burundi) sans que le « *chantier* » des réformes n'évolue[1815]. Le document inaugural de mars 2007 souligne ainsi les défis à surmonter pour les réformateurs : « *devant l'ampleur, la complexité, l'imbrication des questions à traiter, les candidats réformateurs ont de quoi rester perplexes : comment s'y prendre, par où commencer ? D'autant qu'à ces difficultés* […]*, s'en rajoutent d'autres proprement politiques : sur un sujet aussi sensible, comment ne pas craindre que toute tentative de réforme n'ait des effets totalement imprévisibles et ne signe la ruine de ses initiateurs. D'où le constant décalage entre* [*la*] *pertinence des analyses et recommandations et le peu de suite qui leur est données : comme s'il fallait se résigner à attendre que l'évidence de la nécessité du changement fasse taire les résistances aux réformes …* »[1816].

[1813] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Note de réflexion. L'enseignement supérieur à la croisée des chemins. Observations critiques et voies d'évolution*, Bujumbura, 2007 ; MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales …*, *op. cit.* ; MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Etudes préparatoires …*, *op. cit.* et MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE et COMITE DE PILOTAGE DE L'ETUDE DE LA REFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Rapport de la mission …*, *op. cit.* D'autres études, plus spécialisées, sont également menées sur « Les institutions d'enseignement supérieur privé », « La Régie des œuvres universitaires, les services sociaux aux étudiants et le patrimoine de l'Université du Burundi », « Les personnels de l'enseignement supérieur public » ou encore « La formation des enseignants de l'enseignement secondaire général et technique ».

[1814] MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, *Livre blanc sur l'enseignement supérieur. Mieux former pour reconstruire*, 2010.

[1815] En 2005, un programme du gouvernement financé par l'UNESCO est mis en place pour le secteur de l'éducation et de la formation sans être spécifique à l'enseignement supérieur (« Plan d'action pour la reconstruction et le développement de l'éducation et de la formation, 2006/2015 »). MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de …*, *op. cit.*, p. 68 et MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Note de réflexion …*, *op. cit.*, p. 1.

[1816] *Ibid.*

Ces différents documents, publiés à quelques années d'intervalle, soulignent d'abord cette nécessité de faire appel aux financements et aux soutiens des bailleurs : « *le recours aux financements extérieurs et le soutien institutionnel des bailleurs sont donc indispensables, encore faudra-t-il que la question des conditionnalités ne constitue pas un obstacle pour accéder à ces financements* »[1817]. Les experts se félicitent d'ailleurs du retour de certains bailleurs de fonds dans le financement, plus général, de l'éducation (financement du secteur par le Fonds commun pour l'éducation de 25 millions € et par le Projet d'appui au renforcement du secteur éducatif au Burundi de la Banque mondial d'un montant de 20 millions US$)[1818]. Surtout, ces cinq rapports effectuent des revues du fonctionnement du système de l'enseignement supérieur dans le pays, notamment autour d'un recensement des institutions publiques et privées, de l'architecture des bourses étudiantes, de la gouvernance des établissements, des formations délivrées et offertes aux étudiants, des bilans comptables démographiques (personnel administratif, enseignant et étudiant), des ressources disponibles pour l'enseignement supérieur ainsi que des projections et scénarios à l'horizon 2015-2016 de l'ensemble des données récoltées (notamment financières et humaines). Sur la base de cet état des lieux, un ensemble de recommandations est effectué concernant les structures de gestion de l'enseignement supérieur, l'offre de formation pour regrouper les filières et certains instituts afin de ne pas disperser les ressources et dupliquer les enseignements, la nécessité de professionnaliser les filières et les diplômes pour correspondre au marché de l'emploi, le besoin de contrôler les flux vers l'enseignement supérieur en développant l'enseignement secondaire et technique et la nécessité de sous-traiter certains services afin de réaliser des économies d'échelles (sur les travaux d'entretien, de distribution de courriers comme des travaux de maintenance des infrastructures). Aussi, deux grands axes

[1817] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de …*, *op. cit.*, p. 79.
[1818] MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, *Livre blanc sur …*, *op. cit.*, p. 7.

de réforme se détachent à l'Université du Burundi : la restructuration budgétaire de l'établissement et la transformation de l'architecture de l'enseignement supérieur.

Concernant le budget, les experts affirment que l'université dépend trop fortement des ressources et subventions de l'Etat, nuisant à terme à la qualité de l'enseignement. L'objectif annoncé est donc de diversifier les sources de financement par l'organisation d'activités génératrices de revenus comme les cours du soir, l'expertise, la possibilité de rendre l'accès payant à la bibliothèque ou encore par l'exploitation des propriétés de l'UB pour des productions agricoles et d'élevage[1819]. Conjointement, les documents soulignent que les établissements d'enseignement supérieur burundais « *vivent en autarcie* » et qu'il est nécessaire de mettre en place le système du LMD européen afin de favoriser, par la reconnaissance des diplômes et la circulation des étudiants et enseignants, la coopération régionale, à la fois avec les pays des communautés est-africaine et des Grands Lacs[1820]. Alors que le projet PARES est dès le départ pensé par la coopération française et le gouvernement burundais du CNDD-FDD comme un outil pour mettre en place la réforme du LMD, celle-ci se justifiera au travers de ces différentes expertises et de la publication du Livre blanc en 2010, marquant la fin de cette première phase de la fabrique de la réforme.

Parallèlement à cette phase de publication, le programme PARES engage une révision des maquettes et des cursus à l'Université du Burundi, portée notamment par un collègue de Daniel Gouadain, Jacques Moreau. Professeur à l'Ecole nationale supérieure agronomique de Toulouse, J. Moreau a effectué plusieurs missions entre janvier 2008 et mars 2013 pour la coopération PARES afin de reformuler les programmes, définir de nouvelles maquettes des facultés et instituts de l'université et réfléchir à l'élaboration d'une école doctorale

[1819] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de …*, *op. cit.*, p. 76-77.
[1820] *Ibid.*, p. 73.

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 mettant en avant son expérience de la connaissance du programme Erasmus et du LMD en Europe et sur la base de sa relation amicale avec D. Gouadain que J. Moreau intègre le projet PARES[1821]. Les premiers enjeux autour de la réforme se construisent avec ces nouvelles maquettes et l'évaluation des doublons des cursus au sein de l'Université du Burundi. Cette phase de recomposition des cursus entraîne, d'ailleurs, la démission de Gilbert Midende estimant que la réforme n'est pas pensée nationalement et consiste, par manque de temps notamment, à une simple application d'un transfert du Nord au Sud[1822] :

> « 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 ». Par exemple, moi, on pouvait me demander : « qu'est ce qu'il faut faire en géologie ? ». Et en fonction de mon profil de formation j'allais dire : « voilà, moi je trouve qu'il faut faire ceci ». Mais sans orientation générale. Alors, on a commencé à faire ça dans les facultés. Alors moi j'avais dit à M. Gouadain : « ce n'est pas comme ça. Il faut d'abord lancer une réflexion sur ce qu'il faudrait, ce qu'on voudrait que cette université soit. Si on n'est pas capable de répondre à cette question nous-mêmes, au moins posons la question. Réfléchissons au niveau des facultés. Quelles filières faudraient-il ? Quel type d'historien veut-on avoir ? ». Ce n'était pas ça. On a commencé à faire des maquettes. Et je vais vous dire, moi j'ai écrit au recteur [*G. Hakiza*] en disant : « il ne faudra pas dire que je suis désobéissant mais je me sens incapable de continuer comme ça » […]. Mais ce qu'on n'a pas fait et qu'on aurait du faire [avec la réforme du BMD, 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. Par exemple, pour faire des nouvelles maquettes, on a été dans nos anciennes universités, du nord, et on a vu ce qu'il faisait pour dire « essayons de faire quelque chose qui puisse répondre à ça ». Sans plus ».

[1821] Entretien avec Jacques Moreau le 25/03/2013 à Bujumbura.
[1822] Entretien avec Gilbert Midende, *op. cit.*

Les propos de Gilbert Midende corroborent ainsi les thèses d'un transfert d'ingénierie et de politiques publiques du Nord au Sud, puisque les acteurs burundais semblent incapables de pouvoir négocier et ajuster le changement, notamment en raison des délais courts du programme PARES et de la dépendance financière et logistique vis-à-vis de la coopération française. Cet argumentaire se retrouve également dans la fabrique des maquettes. En manque de temps pour évaluer les besoins, notamment du marché en vue d'une meilleure professionnalisation des cursus, la construction des maquettes de formation à l'Université du Burundi s'est, soit réalisée sur la base des anciens programmes sans modifications majeures[1823], soit en prenant modèle sur les maquettes existantes dans certaines universités du Nord, comme le révèle Pierre-Celestin Karangwa, Professeur de physique et conseiller du recteur chargé du programme PARES[1824] :

> « [*à propos de la construction des maquettes*] il y a d'abord un travail de recherche documentaire. C'est-à-dire, par exemple, à la Faculté de droit [de l'Université du Burundi] on se réfère, par exemple, à la Faculté de droit à [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 ».

Pourtant, si la mise sur agenda de la réforme est en effet portée par la coopération française, la phase de la mise en œuvre du programme PARES et du LMD est indissociable des capacités de la réception de la réforme par l'université. La mise en place du LMD au Burundi est en cours depuis 2011 et il est difficile d'appréhender concrètement l'ensemble des ressorts de sa mise en œuvre. Néanmoins, on observe plutôt un bricolage de pratiques, comme en Europe, qui s'éloigne très sensiblement de la réforme construite, notamment, dans les

[1823] Entretien avec Charles Nditije, *op. cit.*
[1824] Entretien, *op. cit.*

formations et guides[1825] servant aux réformateurs pour transférer le modèle. Par exemple, les étudiants ayant effectué jusqu'à présent leurs trois premières années universitaires ne peuvent pas intégrer de master puisqu'ils n'existent pas, entraînant d'ailleurs des mouvements de protestation des étudiants souhaitant poursuivre leurs cursus. L'Université du Burundi n'offre qu'une formation en premier cycle universitaire et seulement quelques diplômes en second et troisième, via des systèmes de coopération avec la Belgique et la France. Pourtant, les rapports insistent sur la création de deux écoles doctorales à l'Université du Burundi liées aux centres de recherche nationaux, régionaux et aux universités est-africaines[1826]. De même, la réforme prévoit, initialement, pour la construction des maquettes des cursus, un encadrement strict des modules et unités d'enseignement (nombre d'heures en cours magistraux et en travaux pratiques déterminant le nombre de crédits à valider par les étudiants). Alors que ces maquettes ont été décidées et validées via un processus précis (la décision devant passer au niveau des départements, conseil de la faculté, conseil rectoral, conseil d'administration puis par la signature des ordonnances par le ministre de l'enseignement supérieur)[1827], la mise en œuvre effective du LMD est quelque peu différente. Alexandre Hatungimana dénonce le manque de préparation en amont du projet PARES et son inadaptation au contexte burundais[1828] :

> « on vous dit […] : « vous savez, qui veut dire LMD, veut dire aussi crédit qui représente un temps de cours en amphithéâtre et en travaux pratiques ». Les enseignants se regardent dans les yeux en disant : « attention ! Celui-là, il est fou ! Si vous me donnez une classe de trois cents étudiants, ce qui est la moyenne ici […], vous me dîtes que sur un cours de trente heures je dois faire des heures de présentielles et des heures de travaux pratiques ? Dites, comment je peux encadrer trois cents étudiants dans les travaux pratiques, comment je peux faire ? » ».

[1825] ASSOCIATION OF AFRICAN UNIVERSITIES, ASSOCIATION FOR THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN AFRICA et RESEAU POUR L'EXCELLENCE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Guide de formation …*, *op. cit.*

[1826] MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, *Livre blanc sur …*, *op. cit.*, p. 24.

[1827] Entretien avec Pierre-Celestin Karangwa, *op. cit.*

[1828] Entretien, *op. cit.*

La réforme du LMD prévoit également un important équipement informatique afin de favoriser l'encadrement et le suivi des étudiants[1829]. Là encore, la mise en œuvre de cette réforme ne peut tout simplement pas être effective à l'Université du Burundi comme l'affirme Gilbert Midende[1830] :

> « voilà un des grands problèmes pour la mise en exécution de ces réformes. Quand vous imaginez qu'à l'Université du Burundi, on a un ordinateur pour trois cents étudiants, ce n'est pas avec ça qu'on rentre dans les réformes de Bologne […]. Et l'autre problème, c'est que ça coute cher. On n'a pas les moyens de cette réforme, on n'a pas les moyens de cette réforme. Par exemple, je prends à l'Université du Burundi, la Faculté des sciences. Il faut engager je ne sais pas combien d'assistants pour suivre les équipements, il faut tout un équipement informatique, il faut l'Internet qui marche bien, il ne faut pas de coupure d'électricité. Donc, vous voyez, il y a tout un ensemble de choses que nous n'avons pas ».

Après cette première phase de réforme, matérialisée, d'une part, via la rédaction de ces différents documents jusqu'à la publication du Livre blanc en 2010, et, d'autre part, via la construction des maquettes par l'équipe formée par Charles Nditije et Daniel Gouadain, une deuxième phase s'initie à partir de 2011. Le Livre blanc débouche, en effet, sur la création d'une loi sur l'enseignement supérieur au Burundi visant à réorganiser le système universitaire et ses institutions sur le modèle européen du LMD[1831]. La loi est officiellement adoptée le 30 novembre

---

[1829] Voir également NSAVYMANA, Deogracias, « Que faire pour … », *op. cit.*, p. 1.
[1830] Entretien, *op. cit.*
[1831] Voir les débats dans NDAKORANIWE, Floride, « Un projet de loi est en élaboration », *Le Renouveau du Burundi*, 27 octobre 2009, p. 2 ; NDAKORANIWE, Floride, « La réforme du secteur a été une des priorités », *Le Renouveau du Burundi*, 13 janvier 2010, p. 14 ; NDAKORANIWE, Floride, « Leur harmonisation est nécessaire », *Le Renouveau du Burundi*, 19 janvier 2010, p. 7 ; NDAKORANIWE, Floride, « Le syndicat STUB conteste les réformes : les réformes des services sociaux doivent être négociées », *Le Renouveau du Burundi*, 28 janvier 2010, p. 5 ; MWILAMBWE, Kazadi, « La réorganisation de l'enseignement supérieur, parmi les points à l'ordre du jour », *Le Renouveau du Burundi*, 25 mars 2010, p. 1 ; TIGIRI, Terence, « Des réformes sont envisagées dans l'enseignement supérieur », *Le Renouveau du Burundi*, 23 mars 2011, p. 3 ; NIYONKURU, Longin, « Les établissements dans ce domaine seront bientôt régis par une nouvelle loi », *Le Renouveau du Burundi*, 6 décembre 2011, p. 3 ; NIYONKURU, Longin, « Une nécessité pour moderniser la formation universitaire », *Le Renouveau du Burundi*, 12 décembre 2011, p. 15 ; NDAKORANIWE, Floride, « Nouveau système d'enseignement. BMD, synonyme de LMD », *Le Renouveau du Burundi*, 17 avril 2012, p. 7 ; NIYONKURU, Longin, « Associer les partenaires et acteurs du secteur pour la mise en place de bons textes d'application », *Le Renouveau du Burundi*, 31 mai 2012, p. 7 ; NDAKORANIWE, Floride, « Le nouveau système BMD exige l'équivalence des anciens diplômes », *Le Renouveau du Burundi*, 8 février 2013, p. 7 et MANISHATSE, Lorraine Josiane, « The BMD System Is Being Implemented in Burundi Universities », *Iwacu*, 1er mars 2013, p. 4.

2011 et le décret d'application signé un an plus tard, le 18 octobre 2012[1832]. Dès lors, 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 docteure de l'Ecole des hautes études en sciences sociales de Paris, L. Ritter est attachée technique du Ministère des affaires étrangères et responsable du projet pour 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 Burundi[1833]. 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 PARES[1834].

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 et se cristallisent, autour du LMD européen, des enjeux politiques burundais dépassant très largement une simple restructuration d'un système et d'un rythme universitaire. D'ailleurs, alors que la première équipe du programme PARES est composée d'experts essentiellement spécialisés sur l'enseignement supérieur au Burundi, la deuxième équipe est plus élargie et voit l'intervention accrue du gouvernement. 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 supérieur[1835]. Et surtout avec le pilotage de la réforme par le

[1832] REPUBLIQUE 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 et REPUBLIQUE DU BURUNDI, « Décret n°100/279 du 18 octobre 2012 portant réorganisation et fonctionnement de l'Université du Burundi », Bujumbura, Cabinet du président, 2012. En ce qui concerne les incidences de la loi sur les règlements et stratégies de l'UB, voir UNIVERSITE DU BURUNDI, *Règlement académique de l'Université du Burundi (Système BMD)*, Bujumbura, Université du Burundi, 2012 et UNIVERSITE DU BURUNDI, *Plan stratégique de l'Université du Burundi 2012-2013*, Bujumbura, Université du Burundi, 2012. La mise en place de la loi va enclencher un processus d'évaluation de la réforme par l'organisation non gouvernementale Observatoire de l'action gouvernementale : MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.* et OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Analyse du fonctionnement …*, *op. cit.*, 2012.

[1833] Entretien réalisé le 12/02/2013 à Bujumbura.

[1834] Entretien, *op. cit.*

[1835] Entretien, *op. cit.*

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 Burundi[1836]. Julien Nimubona est membre de l'opposition politique (UPRONA, Unité et Progrès National, parti politique assimilé aux tutsi) et est chargé par le gouvernement de porter à terme cette réforme. Les différents documents rédigés entre 2007 et 2010 confirment que l'expertise sur l'enseignement supérieur, c'est-à-dire la manière de concevoir un problème et ses solutions, est fortement influencée par l'ingénierie construite par les bailleurs de fonds et les organisations internationales. La première équipe coordonnée par Daniel Gouadain et Charles Nditije favorise seulement le transfert et la circulation de cette expertise et de cet instrument de politique publique (partie 1, chapitre 4), symbolisé dans le LMD. A cette étape de la prise de décision et du processus initial de construction de la réforme, l'analyse en terme de politiques publiques confirme l'hypothèse d'une simple application d'un modèle de réforme construit à l'international. Pourtant, dans les phases suivantes, celles de la fabrique de la loi et de sa mise en œuvre au sein de l'Université du Burundi, on observe des décalages importants et des pratiques plurielles, notamment par rapport aux textes officiels. D'abord, eu égard aux capacités de l'établissement qui ne permettent pas d'effectuer des formations en master et en doctorat, un suivi personnalisé des étudiants, la mise en place de travaux dirigés en effectif limité ou encore le développement des plate-formes numériques. Surtout, la loi et la réforme du LMD s'intègrent dans un environnement universitaire spécifique et fortement politisé. D'ailleurs, il est intéressant de souligner qu'au sein même des différents documents publiés entre 2007 et 2010, des sections sont réservées aux résistances et obstacles potentiels pouvant nuire à la mise en place des réformes, comme l'instabilité institutionnelle (entre 1980 et 2005, l'enseignement supérieur a changé cinq fois de tutelle et

[1836] Entretien, *op. cit.*

autant de fois de ministres entre 1993 et 2005), les grèves des étudiants et des enseignants ou encore le contexte économique et de pauvreté du pays[1837].

La limite au transfert de l'ingénierie européenne se symbolise d'abord dans le nom de la réforme. Initialement conçue comme LMD, au Burundi l'organisation du système de l'enseignement supérieur prend la terminologie de BMD, pour Baccalauréat Mastère Doctorat. La notion de « Licence » disparaît de la réforme car elle existait déjà sous l'ancien système. Avant la mise en place du BMD, les deux premières années universitaires étaient nommées « Candidature » et, la troisième, « Licence ». Les étudiants se sont ainsi fortement mobilisés « *autour du sexe des anges* »[1838] afin d'imposer l'utilisation du terme Baccalauréat et éviter une confusion entre l'ancien et le nouveau système[1839]. Surtout, la loi va être l'objet d'une cristallisation d'enjeux politiques. Tout d'abord, autour des nominations des responsables universitaires. Comme l'explique Charles Nditije, les débats parlementaires vont finalement peu porter sur les considérations techniques de la loi et de la généralisation du LMD au sein des établissements universitaires burundais, mais plutôt sur des aspects politiques, notamment autour de la nomination des doyens sur des critères ethniques[1840] :

> « je dois dire que la loi, d'abord ça nous a pris du temps pour l'élaborer. Et la loi n'était pas bien comprise par l'assemblée. Je dois dire que notre Assemblée nationale n'est pas comme la votre, le niveau n'est pas très élevé [*rires*] ! Je m'excuse de le dire ainsi, [mais les parlementaires n'arrivent pas à] comprendre tous les enjeux de l'importance de la qualité de la formation de l'enseignement supérieur, parce que, quand même, il n'y a pas un enseignement supérieur de qualité. Alors les débats [à l'Assemblée Nationale] ne sont pas très nombreux au niveau de l'enseignement supérieur, c'est plutôt au niveau des enseignements primaires. On voyait que la tendance était plutôt

[1837] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de …*, *op. cit.*, p. 78-79.
[1838] Entretien avec Alexandre Hatungimana, *op. cit.*
[1839] Entretien avec Ernest Nzambimana, Président de l'association étudiante Fraternité des étudiants de Rumuri, étudiant en troisième année à la Faculté des sciences économiques et administratives, réalisé le 05/03/2013, Bujumbura. Le terme baccalauréat est également pensé comme une traduction de « bachelor » pour correspondre aux voisins anglophones est-africains.
[1840] Entretien, *op. cit.*

> à voir uniquement les aspects politiques plutôt que les aspects académiques et scientifiques. Les débats tournaient autour, par exemple, de la nomination des doyens, c'était plutôt ça. De quelle ethnie ou de quelle tendance politique doivent-ils provenir. Mais les débats de fonds, par exemple le passage de quatre ans à trois ans, est-ce que la qualité ne va pas en pâtir, les moyens technologiques pour enseigner autrement sont-ils là au niveau matériel, au niveau financier, sur le plan des infrastructures. Notamment, comment faire un suivi personnalisé, instauré par le nouveau système, dès la première année quand on a plusieurs centaines d'étudiants. Ce sont ces débats qui normalement auraient dû animer les séances de l'assemblée par rapport à cette loi. Mais on voit que ce n'était pas les préoccupations ».

Depuis la signature de l'accord d'Arusha signé le 28 août 2000[1841], un équilibre ethnique des dirigeants politiques est prévu constitutionnellement. Cette construction de l'Etat post-conflit a des conséquences sur le fonctionnement de l'Université du Burundi qui doit notamment respecter ces quotas dans les postes à responsabilité administrative. La loi de 2011 renforce, par exemple, la procédure du choix du doyen pour un département prévoyant dorénavant une compétition élective de trois candidats. Le vote des enseignants étant seulement consultatif, puisque c'est désormais l'administration centrale qui détient le dernier mot en veillant à cet équilibre ethnique, comme l'explique Simeon Barumwete, Maître de conférences en science politique[1842] :

[1841] L'accord d'Arusha, du nom de la ville au Nord de la Tanzanie, pour la paix et la réconciliation au Burundi a été signé avec une imposante représentation de la communauté internationale. L'accord devait marquer une étape importante dans le processus de résolution du conflit burundais de 1993. Les grands absents de l'accord sont les membres du CNDD-FDD qui ont rejeté, dès le départ, le processus de négociation. Le texte, composé de cinq protocoles, s'ordonne notamment autour de trois axes : un projet de Commission nationale pour la vérité et la réconciliation ; la rédaction d'une nouvelle consitution reconnaissant les trois entités ethniques du pays (Bahutu, Batutsi et Batwa) dont la représentation est par exemple encadrée à l'Assemblée nationale, le Sénat et la présidence ; et une réforme de l'armée à raison de 50% pour chaque ethnie. Le rééquilibrage ethnique au sein d'une institution comme l'Université du Burundi (des postes à responsabilité administrative et académique jusqu'aux étudiants) est néanmoins plus longue à obtenir qu'au sein de l'armée, par exemple. La simple application d'un critère de discrimination positive ne permettant pas, dans l'immédiat, d'effacer les effets générationnels ou la détention de titre universitaire. Voir notamment CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le Burundi après … », *art. cit.* et le site Internet du Bureau des Nations Unies au Burundi : http://bnub.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5613&language=fr-FR, consulté le 28/05/2015.

[1842] Entretien réalisé le 25/02/2013 à Bujumbura.

> « désormais, pour être doyen il faut trois noms. Et parmi les trois noms, il y a des élections organisées au niveau du conseil de la faculté, et on transmet les résultats dans l'ordre d'arrivée, le premier, le second, le troisième. Mais le conseil d'administration se garde la latitude de désigner qui sera doyen à partir de ces trois noms, sans considération des votes, mais en considération ethnique et régionale. Pour dire, on commence à politiser l'université. Donc tu peux avoir une seule voix sur cinquante mais, parce que vous êtes hutu, on va vous élire. Vous n'aurez pas la légitimité au sein de la faculté parce que vous n'aurez eu qu'une voix mais, entre temps, on vous nomme comme responsable administratif ».

Cette question de l'appartenance ethnique et politique des doyens et responsables à l'Université du Burundi a rythmé les débats de la réforme, dépassant très largement le cadre du processus de Bologne. A la réforme du LMD se sont ainsi agrégées des problématiques politiques nationales et locales burundaises, transformant progressivement le cadre et les enjeux de la réforme soutenue et encouragée par la coopération française et le projet PARES. Le Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Julien Nimubona, a d'ailleurs plusieurs fois été pris à parti par des parlementaires sur ces problématiques de nomination de doyen et de responsable académique et administratif à l'Université du Burundi[1843].

Le deuxième exemple de la politisation de la réforme concerne l'encadrement des universités et instituts privés, au lendemain de la réélection de Pierre Nkurunziza en 2010. En effet, le transfert de la réforme du processus de Bologne au Burundi est appréhendé par le gouvernement comme une opportunité politique. La loi est l'occasion de restructurer l'ensemble du système universitaire, dépassant très largement le simple cadre du LMD, via l'institutionnalisation de la Commission nationale de l'enseignement supérieur, afin de coordonner le secteur et contrôler l'accréditation des établissements d'enseignement supérieur privés et les

[1843] Entretien avec Julien Nimubona, *op. cit.*

diplômes qui y sont délivrés[1844]. La CNES est officiellement créée par le cabinet du président le 10 janvier 2008[1845] mais le gouvernement, craignant les lobbies des établissements privés, n'effectue pas les démarches pour engager les décrets d'application[1846]. La loi du 30 novembre 2011 a été saisie par le gouvernement de Pierre Nkurunziza comme une fenêtre d'opportunité politique afin de les faire voter[1847]. Le texte comporte ainsi trois volets. Le premier concerne la réorganisation de l'enseignement supérieur, de la formation et des diplômes sur le modèle européen du processus de Bologne. Le second objectif de la loi a été de modifier le décret de 1989 régissant le fonctionnement des universités publiques afin de l'actualiser aux nouvelles institutions, notamment l'Ecole nationale d'administration et l'Ecole normale supérieure ayant retrouvé leur autonomie après la formation de l'Université du Burundi en 1973[1848]. C'est le troisième volet de la loi sur l'encadrement de l'enseignement supérieur privé qui va cristalliser la politisation de la réforme. En effet, plus que la question de la CNES, la loi de 2011 s'attaque à la problématique de la formation des élites hutu, dépassant largement le cadre du transfert de la réforme LMD.

L'état de déliquescence de l'Université du Burundi, marquée notamment par la guerre civile, a progressivement libéré, dans les années 2000[1849], un espace sur le

---

[1844] Entretien avec Sylvie Hatungimana, secrétaire exécutive permanente de la Commission nationale de l'enseignement supérieur et ancienne Directrice académique de l'Université du Burundi, réalisé le 22/02/2013, Burundi.

[1845] Se référer au texte disponible sur le site Internet du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, http://www.enseignementsuperieur.gov.bi/index.php/commision-nationale/commission-nationale-de-l-ensignement-superieur/14-cabinet-du-president-n-100-12-du-10-janvier-2008-portant-creation-organisation-et-fonctionnement-de-la-commission-nationale-de-l-enseignement-superieur-au-burundi, consulté le 28/05/2015.

[1846] Entretien avec Julien Nimubona, *op. cit.*

[1847] Se référer au texte disponible sur le site Internet du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, http://www.enseignementsuperieur.gov.bi/index.php/commision-nationale/commission-nationale-de-l-ensignement-superieur/15-decret-n-100-05-janvier-2011-portant-nomination-des-membres-de-la-commission-nationale-de-l-enseignement-superieur-au-burundi, consulté le 28/05/2015.

[1848] Entretien avec Julien Nimubona, *op. cit.*

[1849] Les 15 et 16 juillet 1996, le Ministère de l'enseignement secondaire, supérieur et de la recherche scientifique organise des journées de réflexion pour promouvoir l'enseignement privé comme une alternative aux établissements publics et offrir des perspectives pour former une nouvelle élite, notamment hutu. La création de l'Université privée de Ngozi en 1998 ouvre la voie à l'essor de ces établissements d'enseignement supérieur privé qui deviennent des alternatives crédibles à l'Université du Burundi, notamment en permettant à des étudiants d'accéder à l'enseignement supérieur dans des régions

marché de l'enseignement supérieur en raison de la hausse de la demande à la sortie du secondaire pour accéder à l'enseignement supérieur. La capitale Bujumbura a ainsi vu foisonner ces dernières années, sans cadre légal, des établissements d'enseignements supérieurs privés[1850], qualifiés parfois de « *boutiques alimentaires* »[1851] afin de dénoncer la forte rentabilité de ces structures. Ces instituts privés ont surtout offert l'opportunité de former une nouvelle élite hutu. Alors que les institutions de l'Etat sont, depuis l'Indépendance, dominées par les élites tutsi, la constitution burundaise impose, depuis l'accord d'Arusha, un équilibre sur la base ethnique et régionale des élites composant l'Etat et les organismes paraétatiques. L'Université du Burundi, située au sein de la capitale Bujumbura, demeure associée à l'élite tutsi et a échoué, sur le court terme, à former cette nouvelle élite. Ces établissements privés se sont donc multipliés dans les années 2000 en profitant de cette opportunité politique pour répondre aux besoins de formation des nouveaux employés et cadres hutu composant l'appareil de l'Etat.

Avec la réforme du BMD, le gouvernement CNDD-FDD souhaite encadrer et contrôler davantage la création de ces instituts privés et les formations qui y sont enseignées. Les directeurs de ces établissements ont alors saisi le relais de l'Assemblée nationale pour combattre la nouvelle tutelle de la CNES. Par exemple, à partir d'août 2011, de nombreux recteurs déposent, via des relais politiques au sein du parlement, plusieurs recours et amendements et participent à différents ateliers et réunions pour modifier le projet de la loi et combattre cette tutelle du Ministère de l'enseignement supérieur sur les établissements

---

éloignées de la capitale et en offrant des cursus plus professionnalisant. Se référer aux débats dans KWIGIZE, Alice, « L'enseignement privé autre alternative pour la promotion de l'éducation », *Le Renouveau du Burundi*, 20 juillet 1996, p. 1-2 ; NDABEMEYE, Antoinette, « Le gouvernement burundais tient à encourager le développement de l'enseignement privé », *Le Renouveau du Burundi*, 14 août 1997, p. 1 et 5 ; SHABANI, Masta, « Pour un réel partenariat entre le gouvernement et les promoteurs de l'enseignement privé », *Le Renouveau du Burundi*, 10 mars 1998, p. 2-3 et LE RENOUVEAU DU BURUNDI, « Université de Ngozi : un rêve devenu réalité », *Le Renouveau du Burundi*, 28 juillet 1999, p. 1 et 5-6. Voir également, BUGWABARI, Nicodème, « Intellectuels et dynamisme … », *op. cit.*

[1850] Pour les plus importantes, on peut citer l'Université Lumière, l'Université du Lac Tanganyika, l'Université Espoir d'Afrique, l'Université Sagesse d'Afrique et l'Université des Grands Lacs.

[1851] Entretien avec Protais Nteziriba, *op. cit.*

privés[1852]. Avec la signature de l'accord d'Arusha et la fin de la guerre civile, de nombreux hutu ont dû être formés pour répondre aux engagements de l'équilibre ethnique au sein des institutions de l'Etat. En manque de formation, les élites hutu, notamment celles qui sont actuellement au pouvoir, ont investi les universités et établissements privés, pour acquérir diplômes et formations[1853]. Pourtant, la plupart n'avaient pas le minimum requis pour accéder à l'enseignement supérieur. La mise en place de la CNES, visant à encadrer l'ensemble du système de la formation des élites au Burundi, engage donc de véritables enjeux politiques, comme l'explique Julien Nimubona :

> « il faut savoir que le parti au pouvoir est composé de gens qui sont rentrés d'exil et d'autres qui ont interrompu leurs formations à l'Université du Burundi en 1995 […]. Quand ils sont revenus, quand ils sont arrivés, ils ont voulu repartir à l'université. Mais cela ne posait pas de problème. Mais il y avait d'autres qui n'avaient même pas terminé les humanités[1854] qui ont voulu avoir leurs qualifications pour devenir ministre ou député, étant donné que pour être député il faut un certain niveau de formation, pour être directeur général aussi. Donc, pour se valoriser politiquement, il fallait une qualification professionnelle ou académique, qu'ils n'avaient pas. Avec le système privé, le ministre de l'enseignement supérieur qui était de leur parti avait fermé les yeux pour qu'ils puissent entrer dans les universités privées. C'est comme ça [qu'il y a eu] dans ces universités privées des types qui n'avaient fait que de l'enseignement primaire avant, qui n'avaient pas le droit de rentrer dans l'enseignement supérieur, donc qui n'avaient pas le diplôme d'Etat. Et c'est beaucoup de monde comme ça. Beaucoup de députés, beaucoup de sénateurs. Ils ont créé l'ENA, l'Ecole Nationale d'Administration, pour qu'ils puissent aller apprendre les relations internationales, les sciences politiques, l'administration, alors qu'ils n'avaient pas le niveau pour entrer dans l'enseignement supérieur (…). C'était un désordre effarant. Donc il y avait des universités remplies de personnes qui n'avaient pas le niveau pour être là. Et pourtant, la corruption aidant, ils obtenaient leurs diplômes et ils étaient les premiers à être embauchés »[1855].

[1852] Entretien avec Protais Nteziriba, *op. cit.*

[1853] Ces élites hutu ont également investi les formations courtes disponibles à l'étranger dans les pays voisins.

[1854] Le diplôme des humanités marque la fin de l'enseignement secondaire.

[1855] Entretien, *op. cit.*

Avec la CNES et la loi de 2011, le gouvernement souhaite encadrer ces processus de formation en faisant en sorte que le diplôme d'Etat, l'équivalent du baccalauréat, soit la condition requise pour accéder à l'enseignement supérieur. Et que les instituts privés qui n'exigent pas ce diplôme ne puissent délivrer que des formations professionnelles[1856]. Néanmoins, le remaniement ministériel, début 2013, amorce un nouveau virage puisque le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, notamment sous la pression des recteurs des établissements d'enseignement privé, est désormais dirigé par la majorité gouvernementale[1857]. Aussi, certaines craintes de la communauté universitaire ont été émises quant à un retour des pratiques frauduleuses dans la formation de l'élite hutu.

Le transfert de la réforme du LMD, même dans un pays fragile comme le Burundi, n'est pas synonyme d'une simple application pratique d'une ingénierie construite à l'internationale et appliquée à l'identique à l'Université du Burundi. Et ce, malgré la présence dans les équipes de gestion du projet d'experts de la coopération française et du financement de la réforme par le programme PARES. Ce résultat, absent de la littérature questionnant le transfert du processus de Bologne en Afrique, s'explique par deux arguments. Premièrement, eu égard aux capacités de l'établissement, l'UB ne peut tout simplement pas répondre à l'ensemble des exigences de la réforme présenté dans les manuels des réformateurs. Que ce soient la mise en place des travaux dirigés ou l'utilisation des plate-formes Internet pour la diffusion des cours, la réforme est plutôt le produit d'un bricolage de politique publique et s'éloigne très significativement, dans sa mise en œuvre, du modèle initialement présenté. Deuxièmement, à la

[1856] Voir MISIGARO, Déo, « L'examen d'Etat, une condition pour accéder aux universités tant publiques que privées », *Le Renouveau du Burundi*, 31 janvier 2011, p. 5 ; SHABANI, Masta, HAKIZIMANA, Consortie et NGOYAGOYE, Lucie, « Un petit choc dans le fonctionnement des universités privées », *Le Renouveau du Burundi*, 21 juin 2011, p. 7 et NDAKORANIWE, Floride, « Le diplôme d'Etat est une des conditions », *Le Renouveau du Burundi*, 19 avril 2012, p. 7.

[1857] Voir l'entretien du Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Joseph Butore, dans NKURUNZIZA, Lyse, « Nous envisageons de construire deux campus géants », *Iwacu*, 1er mars 2013, p. 6.

réforme de la restructuration du système universitaire sur le modèle du LMD et du processus de Bologne s'est agrégée une redéfinition de la nomination des doyens sur critère ethnique et politique et un contrôle accentué autour de la formation des élites dans les universités et instituts privés ayant été peu régulés depuis leur multiplication dans les années 2000. Cette étude de cas confirme ainsi les recherches sur la réforme du LMD en Europe. Malgré la mise en place d'un cadre commun, les pratiques de la réforme sont plurielles et s'insèrent dans des jeux politiques nationaux et locaux, confirmant, même dans un Etat fragile et fortement dépendant de l'aide internationale, les résultats accumulés par la sociologie de la circulation des politiques publiques.

4.3. Comprendre les configurations des politiques publiques dans un Etat fragile par l'action collective : l'exemple des mobilisations salariales enseignantes et des mouvements étudiants contre la réforme de la bourse

> « Le secteur de l'enseignement supérieur c'est plutôt une merde. Une merde de grèves systématiques [et] de coûts énormes ».
>
> Julien Nimubona, Professeur de science politique et ancien Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique[1858].

Après avoir testé l'hypothèse de l'application d'un modèle de réforme construit à l'international, il convient désormais de s'intéresser à la deuxième caractéristique identifiée d'un Etat fragile, l'indissociabilité de l'Etat et de sa société. Cette variable appliquée à l'analyse des politiques publiques consiste, par exemple, à s'interroger sur la participation d'acteurs non-étatiques, plus ou moins organisés, dans la fabrique ou la mise en œuvre d'une politique publique. L'objectif de cette dernière partie est de tester ce postulat au regard des réformes des salaires des enseignants et de la bourse octroyée aux étudiants par l'Etat. Le système de

[1858] Entretien, *op. cit.*

l'enseignement burundais s'est ainsi caractérisé par une forte mobilisation des enseignants à la fin des années 2000 pour revaloriser leur statut professionnel ainsi que par une pression continue exercée par les étudiants à l'encontre du rectorat de l'Université du Burundi et du gouvernement pour le versement des bourses et faire échouer, à plusieurs reprises, toute tentative de réforme.

La fragilité de l'Etat au Burundi semble, au premier abord, paradoxale quand on s'intéresse aux caractéristiques de l'économie politique de l'université. Comme étudié précédemment (partie 2, chapitre 1), la trajectoire de l'établissement burundais est singulière par rapport à ses voisins kenyan, ougandais et même tanzanien puisque la quasi-totalité du budget de l'université publique (94% en 1994, 90% en 2002, 97% en 2010 et même 99% en 2012) est allouée annuellement par le gouvernement. En effet, les revenus générés par les activités internes de l'établissement représentent rarement plus de 10% du budget général. Ces données se confirment également avec l'aide des bailleurs internationaux accordée à l'Université du Burundi. Avant la crise de 1993, une forme de division non-officielle de l'établissement et de ses facultés s'était effectuée entre les bailleurs suisse, belge et français. Actuellement, seule la coopération belge, wallonne comme flamande, alloue des projets pérennes à l'UB afin, notamment, de soutenir la formation étudiante et la professionnalisation du personnel académique (bourse pour réaliser des masters et des doctorats)[1859]. Par exemple, la Coopération universitaire au développement a financé un projet d'1,3 millions € entre 2009 et 2012 et le Conseil interuniversitaire flamand (VLIR) a signé un partenariat sur douze ans, à partir de 2012, d'un montant de 4,6 millions €[1860]. Les caractéristiques d'une université dépendant exclusivement des fonds octroyés par le gouvernement sont également perceptibles dans le

[1859] Bureau de la planification et des statistiques, Université du Burundi, 2013 et entretien avec Kaat Matthys, chargée de programmes à l'Ambassade de Belgique, de la coopération interuniversitaire et du suivi des projets de la Coopération universitaire au développement et du Conseil interuniversitaire flamand, réalisé le 29/03/2013, Bujumbura.

[1860] Les coopérations belges, par projet, sont donc très différentes de la stratégie française (financement d'une réforme sectorielle).

budget accordé, plus généralement, par l'Etat aux secteurs de l'éducation. Si la part budgétaire allouée à l'enseignement supérieur a diminué de treize points (32% en moyenne entre 2000 et 2007 contre 19% entre 2008 et 2010[1861]), elle reste, au Burundi, un budget important du secteur éducatif, très loin, par exemple, du modèle ougandais où seulement 9% du budget a été attribué à l'enseignement supérieur entre 1998 et 2005 (partie 1, chapitre 2).

Tableau 28 : Evolution et répartition du budget du secteur de l'éducation au Burundi (2000 et 2010)[1862]

	Budget accordé à l'enseignement primaire (US $)	Budget accordé à l'enseignement secondaire général et technique (US $)	Budget accordé à l'enseignement supérieur (US $)	Budget total accordé au secteur de l'éducation (US $)	Part du budget total accordé au secteur de l'enseignement supérieur (%)
2000	9 492 389	8 023 025	7 985 744	25 501 158	31
2001	8 454 552	7 573 835	9 763 251	25 791 638	38
2002	9 312 553	8 229 282	7 574 822	25 116 658	30
2003	11 668 746	9 027 728	10 878 616	31 575 090	34
2004	14 802 334	8 966 163	11 576 827	35 345 324	33
2005	16 994 337	11 653 106	11 712 341	40 359 783	29
2006	28 970 375	15 504 971	15 928 947	60 404 293	26
2007	32 043 577	17 606 263	23 405 391	73 055 230	32
2008	30 529 258	17 258 531	11 130 151	58 917 940	19
2009	47 795 544	24 691 014	18 689 440	91 175 998	20
2010	55 323 899	36 373 544	21 170 624	112 868 066	19

[1861] Ce chiffre s'explique par la politique de gratuité de l'enseignement de base progressivement mise en œuvre à partir de 2005. Voir, notamment, le rapport de NDAYISABA, Joseph, *Gratuité de l'enseignement de base : Bilan et perspectives*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2009.

[1862] Bureau de la planification et des statistiques, université du Burundi, 2013 et MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de …*, *op. cit.*, p. 54.

Ainsi, l'enseignement supérieur demeure un secteur important des dépenses de l'Etat. Pourtant, le Burundi est actuellement un pays fragile dont l'Etat dépend très fortement, dans son fonctionnement quotidien, des fonds alloués par l'aide et la communauté internationale. Comment appréhender ce paradoxe apparent ? Pourquoi est-ce que les bailleurs de fonds n'exercent-ils pas une pression sur le gouvernement burundais pour réformer le secteur de l'enseignement supérieur ? Si on décide d'appréhender la fabrique des politiques publiques avec la matrice de la dépendance du Burundi vis-à-vis des bailleurs étrangers, on peut avancer deux arguments. Premièrement, l'enseignement supérieur n'est pas un secteur prioritaire de l'intervention de la communauté internationale dans des situations de post-conflit. Plus encore, l'intervention des organisations internationales dans des Etats fragiles privilégie plutôt la mise en place de politiques de reconstruction de la paix et de stabilité plutôt que l'instauration de politiques visant à réduire l'investissement public et les dépenses de l'Etat[1863]. Aussi, en utilisant cette lecture, le financement de l'enseignement supérieur ne se réforme pas et l'Etat demeure le principal bailleur des établissements publics en l'absence de pressions exercées par les partenaires étrangers du Burundi pour réformer le secteur. Cette lecture du système universitaire doit être écartée puisque la réforme de la bourse étudiante a été mise sur l'agenda à plusieurs reprises, notamment au moment des expertises du programme PARES sur l'enseignement supérieur à la fin des années 2000 qui ont dénoncé le fonctionnement économique non pérenne de l'Université du Burundi.

On peut également avancer un deuxième argument. L'Etat burundais continue d'être le principal bailleur de l'Université du Burundi car le pays est fortement dépendant des recommandations internationales et représente un modèle de l'évolution de l'expertise dominante sur le secteur qui, depuis le début des années 2000, encourage plutôt l'investissement dans l'enseignement supérieur afin de soutenir la croissance économique (partie 1, chapitre 1). Là encore, cet

[1863] SPECKER, Leontine, BRISCOE, Ivan et GASANA, Jean Marie, « Early Economic Recovery … », *op. cit.*, p. 8.

argument est invalidé puisque l'enseignement supérieur au Burundi ne connaît pas particulièrement une hausse significative des investissements de l'Etat. Entre 2007 et 2010, le montant accordé au secteur est même passé de 23 405 391 US$ à 21 170 624 US$. Le budget de l'Université du Burundi a seulement augmenté de 2 424 288 US$ en 2000 à 7 796 836 US$ en 2011 (partie 2, chapitre 1) malgré une hausse constante du nombre d'étudiants[1864]. De même, alors que le programme « Vision 2025 » a été rédigé en 2011 au Burundi par des experts du Programme des Nations Unies pour le développement, l'enseignement supérieur est absent du programme[1865], allant à l'encontre, par exemple, des visions 2030 et 2040 kenyane et ougandaise. Comment appréhender ces données quantitatives sur la prégnance de l'Etat dans le budget de l'Université du Burundi et le maintien, plus général, du financement de l'enseignement supérieur, malgré une situation de fragilité économique et une forte dépendance de l'Etat vis-à-vis des bailleurs étrangers et des organisations internationales ? Une lecture articulant la sociologie des politiques publiques et la trajectoire de l'Etat semble la plus heuristique, en la combinant notamment avec la mobilisation des acteurs universitaires. Ce qui permet, in fine, de tester l'hypothèse de l'indissociabilité de l'Etat et de la société dans le processus de politique publique d'un Etat fragile.

[1864] A l'Université du Burundi, les effectifs étudiants sont, par exemple, de 2 137 en 1985, 4 426 en 1995, 8 728 en 2005 et 12 136 en 2011. Bureau de la planification et des statistiques, Université du Burundi, 2013 ; MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Etudes préparatoires à …*, *op. cit.*, p. 15 et MUGABONIHERA, Rénovat, « La problématique du … », *op. cit.*, p. 22. En 2014, les effectifs étudiants auraient même atteint plus de 18 000 étudiants. NDABASHINZE, Rénovat, « Les étudiants appellent la CNIDH à la rescousse sur la question de la bourse », *Iwacu*, 1er avril 2014, http://www.iwacu-burundi.org/universite-burundi-ens-etudiants-appellent-cnidh-bourse/, consulté le 05/04/2014.

[1865] MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Vision Burundi 2025 …*, *op. cit.*, p. 57. Voir les débats sur la mise en place du programme dans KWIZERA, Egide, « Etudes prospectives « Burundi 2025 » », *Le Renouveau du Burundi*, 2 mars 2005, p. 5 ; NDIKUMANA, Nestor, « Etudes Prospectives « Burundi 2025 ». Pour pouvoir vivre un futur choisi et non un futur subi », *Le Renouveau du Burundi*, 31 mai 2006, p. 5 ; WAKANA, Fulgence, « Prospective « Burundi 2025 » : la clé de la réussite, *Le Renouveau du Burundi*, 5 juin 2006, p. 5 ; NDIKUMANA, Nestor, « Etudes Nationales Prospectives « Burundi 2025 ». Atelier de restitution des résultats de l'analyse structurelle », *Le Renouveau du Burundi*, 12 juillet 2006, p. 2 ; SHABANI, Masta, « Vision « Burundi 2025 » ou une vision partagée de développement », *Le Renouveau du Burundi*, 13 octobre 2009, p. 3 ; KANYANA, Aline, « La Vision Burundi 2025 sera parmi les priorités », *Le Renouveau du Burundi*, 2 septembre 2010, p. 7 et TIGIRI, Terence, « Lancement de la vision Burundi 2025. Vers une économie prospère au service du bien-être de tous », *Le Renouveau du Burundi*, 22 juillet 2011, p. 14.

4.3.1. L'exemple des mobilisations salariales des enseignants

Pour défendre cette approche, le premier exemple utilisé est la question de la réévaluation salariale des enseignants. En effet, quand on observe le budget de l'Université du Burundi, on remarque, qu'entre 2011 et 2012, le montant alloué par le gouvernement est passé de 7 796 836 US$ à 13 521 021 US$, soit une augmentation de 73% en un an (partie 2, chapitre 1). Cette hausse s'explique par la revalorisation du statut des enseignants. Depuis le début des années 2000, de nombreuses grèves du personnel académique de l'Université du Burundi ont rythmé les années universitaires sur le campus[1866]. Le Syndicat libre des Travailleurs de l'Université du Burundi (STUB) et le Syndicat du Personnel Enseignant de l'Université du Burundi (SPEUB) ont ainsi exercé une pression continue sur l'Etat pour revaloriser les conditions salariales et le statut professionnel du personnel académique de l'UB.

Par exemple, en février 2003 les assistants de l'Université du Burundi se mobilisent pour obtenir de meilleures conditions statutaires et améliorer la professionnalisation du corps enseignant, notamment en réclamant une hausse des bourses disponibles pour réaliser une thèse et pouvoir réduire le nombre

[1866] Voir notamment, NINTUNZE, Yolande, « L'APUB décide la suspension des cours », *Le Renouveau du Burundi*, 4 avril 2005, p. 5 ; BAKUNDUKIZE, Fabien et NINTUNZE, Yolande, « Comment sortir de la crise permanente ? », *Le Renouveau du Burundi*, 8 avril 2005, p. 3 et 5 ; NIZIGIYIMANA, Isaïe, « Les enseignants reprennent la grève suspendue au mois de mai 2005 », *Le Renouveau du Burundi*, 29 juin 2005, p. 1-2 ; SYNDICAT LIBRE DES TRAVAILLEURS DE L'UNIVERSITE DU BURUNDI, « Communiqué de presse », *Le Renouveau du Burundi*, 29 juin 2005, p. 2 ; SHABANI, Masta, « Cinq Milliards de nos francs sont disponibles pour le paiement du salaire reclassé », *Le Renouveau du Burundi*, 13 juillet 2005, p. 1 et 3 ; NIZIGIYIMANA, Isaïe, « Les enseignants ont commencé à percevoir leurs salaires reclassés », *Le Renouveau du Burundi* », 29 juillet 2005, p. 1 et 5 ; BAKUNDUKIZE, Fabien, « Reprises des activités académiques », *Le Renouveau du Burundi*, 23 septembre 2005, p. 2 ; LE RENOUVEAU DU BURUNDI, « Grève des enseignants annoncée pour ce vendredi », *Le Renouveau du Burundi*, 26 mai 2006, p. 5 ; NDUWIMANA, Déo, « Les enseignants ont radicalisé leur mouvement de grève », *Le Renouveau du Burundi*, 6 octobre 2006, p. 6 ; NDIKUMANA, Nestor, « Les professeurs sont en grève », *Le Renouveau du Burundi*, 7 septembre 2006, p. 1-2 ; SYNDICAT LIBRE DES TRAVAILLEURS DE L'UNIVERSITE DU BURUNDI, « Communiqué de presse », *Le Renouveau du Burundi*, 5 octobre 2006, p. 2 ; NDUWIMANA, Déo, « Les enseignants ont radicalisé leur mouvement de grève », *Le Renouveau du Burundi*, 6 octobre 2006, p. 6 ; NDUWIMANA, Déo, « Crise à l'Université du Burundi : d'énormes pertes ! », *Le Renouveau du Burundi*, 24 octobre 2006, p. 2 ; BAKUNDUKIZE, Fabien, « L'AFUB fait un clin d'œil au Gouvernement », *Le Renouveau du Burundi*, 2 octobre 2007, p. 5 et SINDAYIGAYA, Jean-Paul, « Grève dans les établissements d'enseignement supérieur : Qui tranchera ? », *Le Renouveau du Burundi*, 14 mai 2008, p. 7.

d'assistants en augmentant celui des maîtres de conférences. Surtout, ils réclament des hausses salariales pour l'ensemble des enseignants[1867]. Une nouvelle grève est organisée entre juillet et septembre 2005 où l'ensemble du corps professoral suspend ses enseignements pour revendiquer l'amélioration des conditions de travail et salariales (notamment, l'augmentation de la prime pour l'encadrement des mémoires des étudiants, la contestation de la hausse des heures de travail minimum aux enseignants à temps plein sans aucune contrepartie salariale et le paiement des arriérés de la rémunération concernant les heures supplémentaires)[1868]. Plusieurs mouvements de grève sont organisés entre mai et novembre 2006, avec une interruption continue de neuf semaines de cours, autour de revendications similaires, notamment la demande d'une hausse salariale pour l'ensemble des catégories enseignantes[1869].

Les mouvements des années 2000 sont marqués par cette problématique salariale, elle-même intrinsèque à la trajectoire historique du pays. Avec la guerre civile de 1993, de nombreux enseignants ont fui l'Université du Burundi. Surtout, on a observé un exil économique, dans les universités privées burundaises et dans la région mais surtout au sein des établissements publics rwandais où les conditions salariales sont les plus avantageuses[1870]. Les mesures de hausse salariale pour le corps professoral réclamées par la STUB et le SPEUB ont pour

[1867] HAKIZIMANA, Consortie, « La grogne des assistants risque d'envenimer les activités académiques », *Le Renouveau du Burundi*, 20-21 février 2003, p. 7 ; SCHOLA, Uwanyirigira, « Le STUB suspend la grève », *Le Renouveau du Burundi*, 9 avril 2003, p. 4 et ABP/Infos, « Les syndicats sollicitent le Président de la République dans la résolution du conflit à l'Université », *Le Renouveau du Burundi*, 26 mai 2003, p. 13.

[1868] Se référer à NIYONKURU, Léonie, « L'U. B. n'a pas de fonds pour satisfaire toutes les revendications des professeurs, estime le Recteur Didace Nimpagaritse », *Le Renouveau du Burundi*, 28 juillet 2005, p. 3 ; BAKUNDUKIZE, Fabien, « Des propositions pour dénouer la crise », *Le Renouveau du Burundi*, 15 avril 2005, p. 4 et NIZIGIYIMANA, Isaïe, « Le ministre de l'Education Nationale et de la Culture rencontre le corps professoral », *Le Renouveau du Burundi*, 12 septembre 2005, p. 1 et 7.

[1869] Voir NDIKURYAYO, Désiré, « Suspension de la grève pour un délai de 15 jours », *Le Renouveau du Burundi*, 26 juin 2006, p. 1-5 ; NDIKUMANA, Nestor, « Les professeurs sont en grève », *Le Renouveau du Burundi*, 7 septembre 2006, p. 1-2 ; LE RENOUVEAU DU BURUNDI, « Les travailleurs non enseignants entrent en grève pour une durée illimitée », *Le Renouveau du Burundi*, 19 octobre 2006, p. 2 ; NTAHORWAMIYE, Gilbert, « L'Enseignement Supérieur au Burundi. Quels problèmes et quelles solutions ? », *Le Renouveau du Burundi*, 2 novembre 2006, p. 2-3 et NDIKURYAYO, Désiré, « Reprise des activités académiques », *Le Renouveau du Burundi*, 3 novembre 2006, p. 1-5.

[1870] MFI, « Fuite des cerveaux : le pari des diasporas », », *Le Renouveau du Burundi*, 18 février 2004, p. 10-11.

objectif d'encourager l'ensemble de ces enseignants à retourner à l'Université du Burundi. Par exemple, les chiffres indiquent que sur les 163 professeurs et docteurs que l'établissement aurait dû compter en 2006, 93 sont partis à l'étranger ou au sein d'établissements privés pour obtenir de meilleures conditions salariales et professionnelles, signifiant une perte de 57% des enseignants à l'UB[1871]. Selon Alexandre Hatungimana, alors Recteur de l'Université du Burundi (2004-2007), cette question du rapatriement de l'élite burundaise est urgente et intrinsèquement liée à la problématique salariale : « *rapatrier* [*les enseignants*] *ne veut pas seulement dire leur envoyer des tickets d'avion. C'est aussi améliorer les conditions de travail sur place pour que ceux qui sont partis se sentent capables de pouvoir retourner parce que les conditions de travail auront changé* […]. *Personnellement, je crois que nos collègues qui sont partis pour les autres universités surtout sous régionales, ne sont pas partis pour fuir la guerre. Moi, je dis bien qu'ils ont fui pour la misère. Les salaires ici appliqués sont des salaires qui ne peuvent pas en aucune façon nous aider à retenir l'essentiel de ces enseignants. Il suffit de voir par exemple les salaires qui sont proposés à l'Université Nationale du Rwanda. C'est dix fois, vingt fois de ce qu'on donne ici. Finalement on comprend que dans cette situation de misère généralisée où les enseignants travaillent dans des conditions difficiles, des conditions de manque d'infrastructures tels que les bureaux, on comprend que les enseignants soient tentés de partir ailleurs. Je crois que c'est une réaction tout à fait compréhensible* »[1872]. A. Hatungimana explique également ses nombreuses discussions avec les représentants chargés de l'enseignement supérieur au Ministère de l'éducation. Il arrive ainsi dans ses réunions avec des données statistiques du nombre de maîtres de conférences et professeurs disponibles à l'Université du Burundi, des effectifs étudiants et du volume horaire total à effectuer afin d'y souligner les problèmes de l'UB pour assurer l'ensemble des

[1871] NTAHORWAMIYE, Gilbert, « L'Enseignement Supérieur au Burundi … », *art. cit.*, p. 2.
[1872] BAKUNDUKIZE, Fabien, « L'Université du Burundi comme elle va… », *Le Renouveau du Burundi*, 5 avril 2006, p. 7.

enseignements. Surtout, il réalise plusieurs tableaux comparatifs avec les salaires des enseignants de la région :

> « j'ai participé souvent à des réunions du syndicat [*STUB*]. La base de notre argumentation est qu'on avait des tableaux comparatifs des salaires dans les trois pays de la Communauté économique des pays des Grands Lacs […]. Cela débouchait sur le constat que nous étions les derniers des mohicans, nous sommes les derniers des maltraités, et chaque fois qu'on allait voir le ministre, c'était avec ce tableau et on lui disait : « est-ce qu'au moins on peut nous mettre au niveau de la sous-région ? ». Puis les revendications ont continué et je suis devenu recteur de l'université. Et en allant voir le ministre, moi-même je partais avec une délégation de professeurs et j'appuyais leurs revendications, car c'était légitime »[1873].

Ce n'est qu'à la fin de la décennie des années 2000 que ces grèves enseignantes trouvent une issue favorable alors que ces différents mouvements enseignants ont entraîné un allongement substantiel des années académiques[1874], le désarroi des étudiants et favorisé l'essor des instituts et universités privés. Par exemple, l'année académique 2005-2006 a débuté le 27 mars 2006 et a terminé le 26 septembre 2007, soit une durée de dix-huit mois. Après de nouveaux épisodes de grève au début de l'année 2009, le mouvement des enseignants de l'Université du Burundi est, pour la première fois, officiellement et définitivement suspendu le 25 août. Cette annonce de Pascal Kakana, alors Vice-Président du STUB, au quotidien proche du gouvernement Le Renouveau du Burundi[1875], sonne comme une victoire pour l'ensemble du personnel académique universitaire mobilisé depuis une dizaine d'années. Plus précisément, une double décision du gouvernement est annoncée : la hausse des salaires (par exemple, un maître de conférences gagnait, avant la réforme de 2009, environ 400 USD alors qu'actuellement son salaire est d'environ 1 200 USD) et une régularisation des

---

[1873] Entretien avec Alexandre Hatungimana, *op. cit.*

[1874] MIDENDE, Gilbert, Analyse du fonctionnement …, *op. cit.*, p. 57 ; NDAKORANIWE, Floride, « Des années académiques qui ne se terminent pas », *Le Renouveau du Burundi*, 30 mai 2007, p.2 et 4 et NDAKORANIWE, Floride, « Rentrée académique 2009-2010 : sa préparation combine deux promotions », *Le Renouveau du Burundi*, 12 novembre 2005, p. 5.

[1875] MISIGARO, Déo, « La récente révision budgétaire s'annonce prometteuse », *Le Renouveau du Burundi*, 25 août 2009, p. 22.

rémunérations des professeurs à partir de 2000, échelonnée sur plusieurs années[1876]. Cette réforme du statut des enseignants a été rendue possible avec l'annulation de la majeure partie de la dette du Burundi la même année, décidée par les organisations internationales et la communauté des bailleurs du pays[1877]. Cette décision historique entraîne ainsi un retour massif, à l'Université du Burundi, des enseignants partis à l'étranger, comme l'explique Pascal Kakana[1878]:

> « la grande question, ce sont les conditions salariales des professeurs. On a eu beaucoup de contacts, beaucoup de négociations pour essayer de voir comment on peut améliorer les conditions de vie, les conditions salariales des professeurs, et même de l'ensemble du personnel. En 2005, les salaires n'étaient pas du tout au même niveau qu'aujourd'hui. Et on a vu que ces conditions de vie des professeurs nous ont privé des connaissances de beaucoup de professeurs. Il y a eu un départ massif jusqu'en 2005-2009 qui a causé beaucoup de perte de formation pour l'Université du Burundi. On a eu des discussions, avec des tensions, parce qu'arracher quelque chose ici n'est pas si facile… On doit même aller jusqu'au dernier recours, qui sont les grèves, et maintenant on a eu une évolution positive en 2009, pour les personnels techniques et enseignants. On a vu une revalorisation substantielle des conditions salariales et, jusqu'à maintenant, on a eu un retour de presque 90% des professeurs qui étaient partis, justement parce que ces conditions étaient invivables ».

L'étude des mouvements enseignants démontre que l'action collective peut être effective dans un Etat fragile et surtout influente dans le processus de politique publique. La mobilisation de la STUB et du SPEUB a permis une revalorisation salariale et du statut des enseignants ainsi qu'un retour massif de ceux ayant quitté le Burundi dans les années 1990-2000. Cette décision du gouvernement CNDD-FDD en 2009 a ainsi généré une très forte hausse du budget alloué par l'Etat à l'Université du Burundi, qui pourrait paraître paradoxale eu égard aux

---

[1876] Les enseignants obtiennent également une augmentation du pourcentage de la hausse des salaires annuels liée à l'ancienneté (appelée « les annales » à l'Université du Burundi), passant de 3-5% à 7% de croissance. Entretien avec Nicodème Bugwabari, Professeur d'histoire, réalisé le 18/02/2013 à Bujumbura.

[1877] NDIKURYAYO, Désiré, « Reprise des activités académiques », *Le Renouveau du Burundi*, 3 novembre 2006, p. 5.

[1878] Maître de conférences à la Faculté d'agronomie et Président, depuis mai 2012, du Syndicat du personnel enseignant de l'Université du Burundi, entretien réalisé le 25/02/013 à Bujumbura.

ressources limitées et à la dépendance du pays vis-à-vis des bailleurs de fonds et des organisations internationales. Conjointement à cette politique, le régime de Pierre Nkurunziza a également fermé les yeux sur les pratiques de la quasi-totalité des enseignants de l'Université du Burundi qui, pour augmenter leurs salaires, ont commencé à enseigner dans les années 2000 dans les universités privées et les instituts d'enseignement supérieur (cours du soir), notamment ceux situés à Bujumbura. Avec la décision de 2009, l'absence de sanction de cette pratique illégale a permis d'acheter une paix sociale sur le campus.

L'analyse des mouvements enseignants à l'Université du Burundi permet de revenir sur la variable de l'action collective des professeurs comme caractéristique explicative de la privatisation des universités. Alors que dans les études de cas kenyane et ougandaise, les grèves enseignantes pour revendiquer des augmentations salariales ont participé à la privatisation des établissements publics d'enseignement supérieur, via notamment la politique de partage des coûts, l'introduction d'étudiants privés et la mise en place de cours du soir, la trajectoire de l'université burundaise nuance cette articulation. Les étudiants burundais n'ont pas été les grands perdants des réformes, comme au Kenya et en Ouganda. En effet, la revalorisation du statut des enseignants s'est conjuguée avec un maintien d'une bourse généralisée pour les étudiants.

4.3.2. L'exemple de la non-réforme de la bourse étudiante

L'objectif de cette dernière sous-partie est de tester l'hypothèse de l'indissociabilité de l'Etat et de la société dans le processus de politique publique dans des Etats fragiles à travers la problématique de la bourse étudiante. A l'Université du Burundi, l'ensemble des étudiants reçoit une allocation du gouvernement, comme d'ailleurs ceux inscrits dans le privé ayant réussi l'examen d'Etat (partie 2, chapitre 1). L'étudiant peut néanmoins perdre sa bourse s'il redouble deux années d'un même cycle (par exemple, avec la réforme BMD,

pendant les trois années du cycle du Baccalauréat). La réforme de cette bourse étudiante a été plusieurs fois mise sur l'agenda politique. Sous la Seconde République (1976-1987), un système de prêt bourse a d'ailleurs été évoqué sous la présidence de Jean-Baptiste Bagaza entre 1985 et 1987, en lien avec les contacts du gouvernement avec la Banque mondiale au moment de la mise en place du premier plan d'ajustement structurel[1879]. Comme l'explique Emile Mworoha, Professeur d'histoire et ancien Ministre de la jeunesse, des sports et de la culture, cette réforme est abandonnée avec l'arrivée au pouvoir de Pierre Buyoya[1880] :

> « il était impossible de continuer de financer indéfiniment les étudiants. Il fallait aussi que les étudiants puissent savoir que la formation c'est quelque chose qui leur incombe et qu'il faut qu'ils puissent participer à leur propre formation parce qu'on savait que, comme dans d'autres pays ça se fait, il fallait à la fois former les Burundais, éduquer les Burundais et en même temps progressivement qu'ils sachent que ce n'est pas un dû comme tel et qu'ils participent à la formation du citoyen. Et lorsque le président Buyoya a pris le pouvoir, il a remis en cause cette décision. Cette réforme n'a jamais été appliquée, c'était un programme projeté. Il n'est pas rentré en application parce que, quand la Troisième République est venue [*1987*], ils ont dit que ce n'était pas nécessaire. Quand il y a un nouveau régime, c'est facile d'avoir un succès sur des décisions de ce genre [*rires*] ».

Cette réforme de la bourse, notamment par la mise en place d'un prêt, comme il en existe par exemple au Kenya ou en Tanzanie, est une mesure très impopulaire chez les étudiants. Depuis plusieurs années[1881], chaque début de mois est marqué

[1879] INZOLI, Angelo, *Le développement économique …*, *op. cit.*, p. 150-155.
[1880] Entretien, *op. cit.*
[1881] Que ce soit le retard dans le paiement de la bourse, la revendication de la part des étudiants d'une forte revalorisation ou des mobilisations contre des projets et rumeurs de réforme, voir pour les années 2000 : ABP/INFOS, « Retard dans le paiement de la bourse des étudiants », *Le Renouveau du Burundi*, 16 juin 2003, p. 2 ; KWIZERA, Egide, « Menace de grèves des étudiants », *Le Renouveau du Burundi*, 16 juillet 2004, p. 7 ; SINDAYIGAYA, J. P., « Les étudiants ont gain de cause », *Le Renouveau du Burundi*, 19 août 2004, p. 5 ; NIZIGIYIMANA, Isaïe, « L'Université du Burundi menacée de fermeture », *Le Renouveau du Burundi*, 8 août 2005, p. 4 ; NIZIGIYIMANA, Isaïe, « La grève des étudiants continue », *Le Renouveau du Burundi*, 10 août 2005, p. 6 ; BAKUNDUKIZE, Fabien, « Les étudiants ont eu gain de cause, mais… », *Le Renouveau du Burundi*, 19 octobre 2005, p. 2 ; SINDAYIGAYA, Jean Paul, « Les étudiants réclament la bourse du mois de janvier 2008 », *Le Renouveau du Burundi*, 1er février 2008, p. 5 ; SINDAYIGAYA, Jean Paul, « Reprise effective des cours », *Le Renouveau du Burundi*, 6 février 2008, p. 4 ; SINDAYIGAYA, Jean Paul, « Les étudiants de nouveau en grève », *Le Renouveau du Burundi*, 25 avril 2008, p. 11 ;

par une grève[1882] d'une à deux semaines par les étudiants qui réclament le retard du paiement de leur bourse, ayant de véritables impacts dans l'allongement des activités académiques[1883]. Alors qu'il est officiellement interdit de manifester sur le campus, les étudiants possèdent un droit de grève s'ils restent dans l'enceinte de l'établissement. Les grèves des étudiants prennent le plus souvent la forme de sit-in, sous la surveillance de la police, devant le bâtiment de l'administration centrale et du recteur de l'Université du Burundi. Pour réclamer le paiement de leur bourse au début de chaque mois, les étudiants préviennent généralement les enseignants qu'ils ne viendront pas en cours. Cette stratégie de l'« amphithéâtre vide » précède des négociations avec le rectorat qui s'engage alors à payer la bourse et à fixer la reprise des activités universitaires.

Avec la transformation de la structure du système universitaire burundais et la mise en place du BMD, la réforme de la bourse s'est à nouveau posée. La mise sur agenda de la problématique de la bourse étudiante est un nouvel exemple qu'au transfert du modèle européen LMD se sont agrégés des enjeux politiques nationaux, dépassant la réforme initialement pensée par le programme PARES. Aussi, dans les différents rapports rédigés entre 2007 et 2010, faisant un état des lieux du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, et notamment de l'Université du Burundi, les experts mettent l'accent sur la révision des critères d'accès aux services sociaux et sur la réforme de la bourse étudiante[1884], en affirmant qu'il semble nécessaire de « *réguler l'accès à la bourse*

NDAKORANIWE, Floride, « Les étudiants reprennent les cours après cinq jours de grève », *Le Renouveau du Burundi*, 6 mai 2008, p. 1-2 ; NDAKORANIWE, Floride, « Les étudiants invités à reprendre les cours », *Le Renouveau du Burundi*, 9 juin 2008, p. 5 et NIYONKURU, Longin, « Des irrégularités essentiellement dues au retard dans la transmission des listes des bénéficiaires », *Le Renouveau du Burundi*, 18 avril 2012, p. 5.

[1882] Alors que le terme « boycott des cours » est utilisé pour les cas kenyan, ougandais et tanzanien, les journalistes comme les acteurs académiques parlent de « grève des étudiants » à l'Université du Burundi. Cette expression fait alors référence à un statut quasi-salarié des étudiants, financés par le gouvernement, comme peuvent l'être les enseignants et le personnel administratif. Cette terminologie est loin d'être anodine au regard de la trajectoire des (non)réformes à l'UB.

[1883] Entretiens avec Nicolas Hajayandi, *op. cit.* et avec Gaston Hakiza, *op. cit.*

[1884] Le budget alloué par l'Etat à la Régie des œuvres universitaires, qui gère notamment les bourses des étudiants et le montant des salaires du personnel de la régie, est passé de 1 078 047 US$ en 2006 à 3 074 419 US$ en 2011. Données recueillies au Bureau de la planification et des statistiques, Université du Burundi, 2013.

par deux mesures : la première consisterait à octroyer une bourse à des étudiants qui se sont distingués à l'examen d'Etat (plus de 65%, 70% ?) pour créer une émulation, la deuxième mesure consisterait à réinstaurer le système de prêt bourse » même si les experts soulignent que « *les effectifs des étudiants dont les parents sont capables de payer les études universitaires sont* […] *très faibles* »[1885].

Cette problématique de la bourse et la peur de la privatisation de l'Université du Burundi comme sur le modèle des établissements voisins de la région a, chez les étudiants, attiré toutes les attentions de la réforme, laissant finalement de côté les enjeux de la transformation de la structure du système universitaire[1886]. L'annonce de la réforme du LMD est associée, pour les étudiants, à une nouvelle tentative de l'Etat de remettre en cause la bourse étudiante. Comme l'explique Ernest Nzambimana, Président de la principale organisation étudiante à l'Université du Burundi, Fraternité des Etudiants de Rumuri (FER), et étudiant en troisième année à la faculté des sciences économiques et administratives[1887] :

> « il y a des rumeurs qui viennent du gouvernement où ils souhaitent supprimer la bourse. Ce sera le chaos parce que beaucoup d'étudiants vont prendre leurs bagages pour rentrer chez eux, parce que c'est le seul moyen qui leur permet de continuer leurs études ».

Pourtant, malgré ces rapports ces dernières années recommandant urgemment de transformer la bourse étudiante et d'introduire un système de prêt comme des frais d'inscription généralisés, toutes les réformes échouent. Comme l'explique Alexandre Hatungimana, la bourse étudiante est devenue un instrument de légitimation politique empêchant toute tentative de réforme d'aboutir[1888] :

> « toutes les études sur l'université, sur les réformes, sur son fonctionnement, sur son autonomisation, toutes les études qui ont été faites reviennent sur la question de la bourse avec la proposition de la supprimer et de trouver une autre formule […].

[1885] MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de …*, *op. cit.*, p. 77-78.
[1886] Entretien avec Charles Nditije, *op. cit.*
[1887] Entretien, *op. cit.*
[1888] Entretien avec Alexandre Hatungimana, *op. cit.*

> Supprimer la bourse, c'est la solution d'ailleurs proposée par les instances financières internationales, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale. Tout le monde dit : « attention. Vous êtes fou ! Vous êtes la seule université au monde ou en Afrique à pouvoir prendre en charge tous vos étudiants, une partie logée et nourrie, une partie boursier, ce n'est pas normal, au moment où les autres universités demandent plutôt de l'argent aux étudiants, où elles font rémunérer leurs prestations ». Et malgré ces appels incessants des experts qui s'intéressent à l'université, et des organisations, des bailleurs, le gouvernement semble ne rien avoir entendu […]. C'est la peur bleue de se mettre à dos l'université et toute cette jeunesse. Et se le mettre à dos même sur le plan politique parce que ça peut être un objet de récupération politique, pendant les campagnes électorales. Mais aussi nous avons également des gouvernements hyper fragiles qui ne veulent pas encore avoir plus de désavantages mais qui cherchent plutôt à ramasser des miettes de sympathie ».

Afin d'appréhender cette politisation de la bourse étudiante, deux nouveaux épisodes de grèves étudiantes, intervenants après le vote de la loi de 2011 et le décret de 2012, sont mobilisés : une chronique en juillet-septembre 2013 du non-paiement des bourses étudiantes et une tentative de réforme de la bourse en janvier-mars 2014.

4.3.2.1. L'épisode de juillet-septembre 2013 : une nouvelle chronique du non-paiement des bourses

A Mutanga, campus principal de l'Université du Burundi, des étudiants envahissent le 11 juillet 2013 les bureaux du recteur Gaston Hakiza pour réclamer le paiement de leur bourse des mois de mai et juin. Les étudiants de deuxième année universitaire du BMD (nommés baccalauréat 2) sont en effet en grève depuis trois jours. Alors que la mobilisation prend forme par un sit-in devant l'administration centrale de l'université, certains étudiants entrent de force dans les bureaux du rectorat. Pendant que Gaston Hakiza fuit les lieux, les forces de police les dispersent avec l'aide de gaz lacrymogène[1889]. Vénant Ndimurirwo,

[1889] Informations consultées sur http://www.lavoixdelamerique.com/content/burundi-arrestation-d-et…r-

Porte-parole du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique affirme que « *l'université est un lieu de formation et non de subversion* »[1890]. Cet épisode entraîne la fermeture partielle du campus pendant quinze jours, suite à une ordonnance ministérielle du 18 juillet 2013, et le renvoi de plus de 3 000 étudiants. Les étudiants sont en effet accusés par le rectorat d'avoir déclenché « *une grève inopportune,* [*des actes*] *de barbarie, de vandalisme allant jusqu'à casser les voitures garées dans l'enceinte de l'université, de bloquer l'entrée au restaurant ainsi que de faire sortir les étudiants et professeurs durant les examens* »[1891]. Des policiers sont alors postés sur l'ensemble des entrées du campus de Mutanga. Selon Gaston Hakiza, la présence policière « *s'explique par le vandalisme des étudiants de baccalauréat 2 dans le campus Mutanga depuis le 11 juillet 2013. Ils accusent un retard dans la perception de leur bourse. Nous sommes étonnés qu'ils soient les seuls à ne pas suivre la voie du dialogue jusqu'à venir séquestrer les autorités alors qu'ils sont dans les mêmes conditions que tous les étudiants. Depuis le 12 juillet 2013, ils ont commencé à faire sortir de force les professeurs, les cadres administratifs* […]. *La bourse est perçue tous les 10 du mois. Les étudiants sont entrés en grève le 11. Est-ce qu'ils ne pouvaient pas patienter une journée ?* […]. *Le retard d'une ou de deux journées ne peut pas conduire automatiquement à la grève pour des étudiants qui bénéficient mensuellement de l'aide de l'Etat* »[1892].

Après le renvoi des étudiants de baccalauréat 2 pour quinze jours, le Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Joseph Butore, durcit le ton. Par décret ministériel du 23 juillet 2013, cinq étudiants sont renvoyés définitivement de l'UB et seize autres pour une année, en ayant interdiction de se

---

protester-contre-le-non-paiement-de-leurs-bourses-/1700820.html le 14/07/2013.

[1890] URAKEZA, Cédric-Soledad, « Université du Burundi : les étudiants de deuxième candidature renvoyés chez eux pour 15 jours », *Iwacu*, 19 juillet 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/universite-du-burundi-les-etudiants-de-deuxieme-candidature-renvoyes-chez-eux-pour-15-jours/, consulté le 22/07/2013.

[1891] *Ibid.*

[1892] NGABIRE, Elyse, « Gaston Hakiza, recteur de l'Université du Burundi : « C'est l'éducation qui manque aux étudiants en grève » », *Iwacu*, 22 juillet 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/gaston-hakiza-recteur-de-…e-du-burundi-cest-leducation-qui-manque-aux-etudiants-en-greve/, consulté le 26/07/2013.

faire inscrire dans tout autre établissement d'enseignement supérieur avant deux ans. Ces étudiants sont accusés d'avoir séquestré des membres du personnel de l'université et abîmé des biens de l'établissement, précise Joseph Butore. Les représentants des étudiants indiquent que c'est une décision injustifiée et hâtive, « *qui cache d'autres mobiles* » et lancent un appel au Président de la République, Pierre Nkurunziza, pour intervenir et résoudre cette question du paiement de la bourse[1893].

Les étudiants du baccalauréat 1, en première année, vont progressivement rejoindre les étudiants du baccalauréat 2 dans leurs mouvements autour de cette problématique de la bourse[1894]. Mi-août, les étudiants organisent un nouveau sit-in devant les bureaux de l'administration du rectorat pour réclamer le paiement des bourses des mois de juin, juillet et août et demander le retour, sans condition, des étudiants renvoyés par l'ordonnance ministérielle du 23 juillet. Certains étudiants affirmant même, devant les bâtiments, « *mieux vaut mourir ici devant les autorités que de mourir dans la rue* »[1895]. Après plusieurs semaines de grève et l'échec d'une commission mise en place pour résoudre le conflit, les étudiants de baccalauréat 1 et 2 vont finalement reprendre le chemin des cours le 3 septembre sans qu'aucune de leurs revendications n'aient trouvé une issue favorable. Selon Ernest Nzambimana, Président de la FER, les étudiants continueront, malgré la fin de la grève, d'effectuer une pression sur le rectorat parallèlement à la poursuite des activités académiques. Pourtant, la plupart des étudiants restent dans l'expectative : « *certains ne comprennent pas pourquoi leurs représentants les ont appelés à regagner les auditoires sans aucun*

[1893] NDABASHINZE, Rénovat, « Université du Burundi : 21 étudiants renvoyés pour actes de séquestration et de vandalisme », *Iwacu*, 25 juillet 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/universite-burundi-etudiants-renvoyes-sequestration-vandalisme/, consulté le 26/07/2013.
[1894] NGABIRE, Elyse, « Campus Mutanga : chasse aux Imbonerakure ? », *Iwacu*, 22 juillet 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/campus-mutanga-universite-du-burundi-chasse-aux-imbonerakure-greve/, consulté le 26/07/2013 et NGABIRE, Elyse, « Gaston Hakiza, recteur … », *art. cit.*
[1895] NISABWE, Floribert, « Les étudiants de l'Université du Burundi passent la nuit devant les bureaux de l'Ombusman », *Iwacu*, 21 août 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/sit-in-etudiants-universite-burundi-bureaux-ombudsman/, consulté le 23/08/2013.

compromis. Ils arrivent même à les accuser d'avoir été corrompus »[1896].

4.3.2.2. L'épisode de janvier-mars 2014 : une nouvelle tentative de réforme de la bourse

Le projet de loi budgétaire 2014, adopté par le Parlement début janvier, a été perçu comme une « *annonce terrifiante* »[1897] puisqu'il prévoit une suppression progressive de la bourse. Ce nouveau réaménagement a été introduit suite à une coupe budgétaire pour l'année 2014 qui se traduit, dans le secteur de l'enseignement supérieur, par une remise en question du financement des étudiants[1898]. Le 2 janvier 2014, Vénant Ndimurirwo, porte-parole du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, déclare que « *le Burundi est un des rares pays pauvres qui continuent à donner cette bourse à ses étudiants. Ceux-ci, ainsi que leurs parents, doivent savoir que ce ne sera bientôt plus le cas et se préparer en conséquence* »[1899]. V. Ndimurirwo précise que la bourse sera dorénavant offerte aux étudiants les plus méritants, sur la base des résultats du diplôme de l'enseignement secondaire, *« avant de disparaître complètement* »[1900]. Pourtant, quelques jours plus tard, le 6 janvier, via un communiqué de presse, Gaspard Banyankimbona, Secrétaire permanent au Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, indique qu'il n'a reçu aucune notification officielle visant à supprimer la bourse allouée aux étudiants[1901].

[1896] NDABASHINZE, Rénovat, « Université du Burundi : les étudiants grévistes regagnent les auditoires bredouilles », *Iwacu*, 6 septembre 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/universite-burundi-etudiants-regagnent-les-auditoires-bredouilles/, consulté le 10/09/2013.

[1897] Discussion informelle par courrier électronique avec Nicolas Hajayandi, Maître de conférences en science politique, le 11/03/2014.

[1898] SAHABO, Nadine, « Université du Burundi : seuls les méritants seront boursiers », *Iwacu*, 4 mars 2014, http://www.iwacu-burundi.org/universite-burundi-meritants-bourse/, consulté le 15/03/2014.

[1899] NKENGURUTSE, Nadine et SAHABO, Nadine, « Bientôt, les étudiants n'auront plus de bourse », *Iwacu*, 2 janvier 2014, http://www.iwacu-burundi.org/bientot-plus-de-bourse-pour-etudiants-budget/, consulté le 04/01/2014.

[1900] *Ibid.*

[1901] NDABASHINZE, Rénovat, « Bourses des étudiants : la reculade du ministère de l'Enseignement supérieur ? », *Iwacu*, 9 janvier 2014, http://www.iwacu-burundi.org/bourses-des-etudiants-ministere-rassurant/, consulté le 09/01/2014.

Le 14 janvier 2014, un décret présidentiel portant sur une réorganisation de la commission de gestion des allocations universitaires confirme la suppression progressive de la bourse étudiante à partir de l'année académique suivante. Ce décret est suivi par une ordonnance ministérielle visant à son application immédiate. La situation reste confuse sur le campus mais les activités enseignantes ne sont pas perturbées. Le 28 février, Joseph Butore précise les mesures du gouvernement et affirme que les futurs étudiants boursiers seront désormais de trois catégories : i) les étudiants ayant obtenu le diplôme d'Etat avec une note supérieure ou égale à 69,2% (soit 2 455 étudiants) recevront leur bourse ; ii) les lauréats avec une note comprise entre 69,1% et 66,5% (2 032) seront gratuitement inscrits dans les universités publiques d'enseignement sans appui supplémentaire ; et iii) les lauréats avec une note comprise entre 64,4% et 64,2% (2 049) recevront un appui de 200 000 Fbu (soit environ 130 US$), s'ils sont inscrits dans l'une des institutions privées d'enseignement supérieur autorisées mais devront en payer les frais d'inscription. Enfin, tout étudiant qui redouble perdra automatique sa bourse[1902]. D'après Gaston Hakiza, la bourse ne sera disponible que pour 4 500 étudiants de l'Université du Burundi et de l'Ecole normale supérieure pour l'année suivante. Il souligne que ce « *critère va inciter les étudiants à avoir l'esprit de compétition, car celui qui échouera verra le retrait de sa bourse* ». Pour justifier la position du gouvernement, il ajoute qu'« *un étudiant interne à l'Université du Burundi coûte à l'Etat 2,5 millions Fbu par an* [soit environ 1 625 US$]»[1903].

Le 12 mars 2014, les étudiants des universités publiques et privées entament une grève illimitée pour protester contre cette réforme modifiant les conditions

[1902] SAHABO, Nadine, « Université du Burundi : seuls … », *art. cit.* et NKURUNZIZA, Lyse, HAKIZIMANA, Dieudonné, NDABASHINZE, Rénovat et NGENDAKUMANA, Philippe, « Réorganisation de l'octroi de la bourse : les étudiants rejettent la décision », *Iwacu*, 25 mars 2014, http://www.iwacu-burundi.org/reorganisation-de-loctroi-de-la-bourse-les-etudiants-rejettent-la-decision/, consulté le 30/03/2014.

[1903] HAKIZIMANA, Dieudonné, « Le recteur de l'Université du Burundi : « Les étudiants doivent faire une compétition » », *Iwacu*, 19 mars 2014, http://www.iwacu-burundi.org/recteur-de-universite-burundi-les-etudiants-doivent-faire-une-competition/, consulté le 24/03/2014.

d'octroi de la bourse. En effet, elle demeure le plus souvent la seule source de revenu des étudiants qui, pour la grande majorité, proviennent de régions éloignées de la capitale et dont la famille travaille dans l'agriculture. La bourse octroyée par le gouvernement est ainsi le plus souvent leur unique source de revenu. D'après les étudiants, accepter cette décision du gouvernement, « *ce serait condamner les nouveaux étudiants et ceux qui auront la malchance de redoubler à vivre une vie de chien* »[1904]. La réponse du ministre Joseph Butore est radicale : via une ordonnance signée entre la nuit du 13 et 14 mars, il ferme les établissements d'enseignement supérieur publics, annule l'année académique en cours, exclut pour deux ans les représentants de la FER et donne deux semaines aux étudiants pour se faire réinscrire, moyennant la signature d'un acte d'engagement d'arrêter la grève et de ne plus rien revendiquer. Le gouvernement décide de « *trancher dans le vif, pour casser tout de suite ce mouvement de grève* », comme l'exprime un haut cadre du ministère de l'enseignement supérieur[1905].

Le 31 mars, plus de 200 étudiants demandent l'intermédiaire de la Commission nationale indépendante des droits de l'homme pour négocier avec le ministère en soulignant que cette nouvelle attribution de la bourse est en contradiction avec la Constitution de la République du Burundi et la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen reconnaissant le droit à l'éducation pour tous[1906]. Après deux semaines, le ministre fait le bilan de cette campagne de réinscription lancée par le gouvernement : 650 étudiants sur 17 000 ont repris le chemin des amphithéâtres[1907]. Le bras de fer entamé par le gouvernement avec les étudiants sur la question du niveau des bourses n'a pas été concluant puisque les étudiants maintiennent leur grève, malgré l'ultimatum lancé par le ministre. Joseph Butore

---

[1904] NKURUNZIZA, Lyse, HAKIZIMANA, Dieudonné, NDABASHINZE, Rénovat et NGENDAKUMANA, Philippe, « Réorganisation de l'octroi de … », *art. cit.*

[1905] Consulté sur http://www.bbc.co.uk/afrique/region/2014/03/140314_burundi_universite_fermees.shtml le 15/03/2014.

[1906] NDABASHINZE, Rénovat, « Les étudiants appellent … », *art. cit.*

[1907] NKURUNZIZA, Lyse, « Université du Burundi : les étudiants refusent de reprendre le chemin des auditoires », *Iwacu*, 25 mars 2014, http://www.iwacu-burundi.org/universite-du-burundi-etudiants-refusent-reprendre-le-chemin-des-auditoires/, consulté le 30/03/214.

décide donc de leur accorder un premier délai supplémentaire de cinq jours pour cette campagne de réinscription[1908]. Une semaine après l'expiration de l'ultimatum, le Vice-Recteur de l'Université du Burundi, Paul Banderembako, affirme : « *nous sommes conscients que les étudiants n'ont pas répondu à l'appel. Alors qu'est-ce qui va se passer ? Il est assez difficile de négocier avec quelqu'un que vous ne voyez pas. Il faut absolument que, d'abord, les étudiants regagnent le chemin des amphithéâtres* »[1909]. Le Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche décide de prolonger le délai de réinscription jusqu'au 11 avril[1910] puis une troisième fois jusqu'au 25 avril[1911].

Le 14 avril, les deux partenaires belges de la coopération universitaire suspendent leurs accords avec l'UB, jusqu'à la réouverture officielle des activités au sein de l'UB et de l'ENS. Le deuxième Vice-Président burundais, Gervais Rufyikiri, prend le dossier en main le 15 avril en rencontrant l'ensemble des intervenants du secteur pendant cinq heures. Aucun communiqué n'est publié à la fin des discussions, mais cette intervention est un signe que « *le gouvernement burundais serait désormais prêt à lâcher du lest* »[1912]. Le 16 avril, le Président de la République, Pierre Nkurunziza, « *en réponse aux doléances que les étudiants lui ont adressées en demandant de prendre en main lui-même la question* » annule les mesures de révision d'attribution de la bourse dans l'enseignement supérieur. Les étudiants exclus à l'UB sont finalement réintégrés[1913].

[1908] Informations consultées sur le site Internet de Radio France Internationale http://www.rfi.fr/afrique/20140325-burundi-etudiants-cedent-pas-demandes-gouvernement/, consulté le 30/03/2014.

[1909] Consultées sur http://www.afrik.com/greve-au-burundi-les-etudiants-tiennent-tete-au-gouvernement le 05/04/2014.

[1910] MANIRAKIZA, Fabrice, « Les étudiants de l'UB de Cankuzo se disent menacés, l'administration dément », *Iwacu*, 26 mars 2014, http://www.iwacu-burundi.org/etudiants-ub-se-disent-menaces-a-cankuzo-administration-dement/, consulté le 30/03/2014.

[1911] Voir http://www.afriquinfos.com/articles/2014/4/15/burundi-etudiants-lub-lens-refusent-faire-reinscrire-251330.asp, consulté le 16/04/2014.

[1912] Informations consultées sur http://www.rfi.fr/afrique/20140415-burundi-le-conflit-entre-le-gouvernement-etudiants-s-enlise/ le 16/04/2014.

[1913] MBAZUMUTIMA, Abbas, « Attribution de la bourse universitaire : le président Nkurunziza annule les décisions ministérielles », *Iwacu*, 17 avril 2014, http://www.iwacu-burundi.org/attribution-de-la-bourse-universitaire-le-president-nkurunziza-annule-les-decisions-ministerielles/, consulté le 17/04/2014.

4.3.2.3. Les étudiants au centre des transactions politiques

Au regard des trajectoires des universités est-africaines préalablement analysées, ces épisodes étudiants interrogent. Pourquoi la politique de la bourse allouée mensuellement aux étudiants a-t-elle été maintenue à l'Université du Burundi ? Comment appréhender l'échec de la réforme malgré sa mise sur agenda à plusieurs reprises ? Dans quelle mesure le poids des étudiants au Burundi est-il si singulier dans la région ? Cette réforme du mode de fonctionnement de la bourse demeure une mesure très impopulaire chez les étudiants et une crainte pour le gouvernement, au pouvoir depuis 2005, de se voir déstabiliser. Il paraît difficile pour le gouvernement actuel du CNDD-FDD de réformer cette spécificité burundaise, alors que les étudiants sont actuellement un relai important du pouvoir. D'ailleurs, les étudiants ont conscience d'être en position de force pour entretenir le statut quo, comme l'explique Valos Runyagu, Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines et Maître de conférences en géographie [1914] :

> « une fois en classe j'ai abordé la question. De retour d'une grève, j'ai dit : « bienvenue, on va reprendre le cours là où on l'a arrêté, mais on va faire vite avant la prochaine grève ». J'ai introduit comme ça le débat. Et j'ai ajouté : « alors chers étudiants, est-ce que vous savez que la bourse n'a pas une longue vie devant elle ? ». Ils ont répondu : « non, non, non on doit continuer à la payer ». J'ai demandé : « pourquoi ? Vous vous rendez compte que l'Etat n'a plus les moyens de le faire ? ». Ils ont dit : « non, l'Etat va toujours chercher les moyens parce que nous sommes une force politique très importante ». Ils disent qu'ils vont toujours faire en sorte que la bourse soit là. « Parce qu'imaginez, si on coupe la bourse, qui va faire l'université ? Seuls les enfants des gens qui sont dans la capitale ». Ce qui est vrai. Alors le gouvernement, peut-il prendre ce risque de faire de l'enseignement uniquement pour les enfants des riches ? Les étudiants disent : « non, il ne le prendra pas. Parce que la force politique c'est nous, ce ne sont pas les centaines de gens qui sont dans la capitale ». Ils ont cette conviction qu'on ne pourra jamais couper cette bourse, qu'on ne pourra jamais arrêter ce système, qu'on ne pourra pas faire

[1914] Entretien, *op. cit.*

> comme les pays voisins. Les étudiants le savent. Ils sont au courant de ces politiques voisines, ils sont informés. Mais ils ne veulent pas y croire. Bref, les politiques n'osent pas vraiment l'aborder, on ne sait pas comment l'aborder, parce que c'est une décision politique avant tout. Ce n'est pas vraiment une question économique, cette bourse est d'abord avant tout une question politique ».

Depuis qu'il est au pouvoir, le gouvernement CNDD-FDD, parti politique assimilé aux hutu, a encouragé la croissance des effectifs étudiants à l'Université du Burundi en augmentant très fortement le nombre de places éligibles à la bourse. Ces nouveaux étudiants proviennent majoritairement des régions éloignées de la capitale Bujumbura, et sont, pour des raisons démographiques, majoritairement hutu. La légitimité du pouvoir CNDD-FDD s'est construite en partie sur cette massification de l'université et de la formation d'une nouvelle élite qui n'est plus réservée aux tutsi résidant dans la capitale. D'ailleurs cette démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, encouragée également par l'essor des établissements et instituts privés, est l'objet de nombreuses controverses, notamment de la part de l'opposition politique. Cette dynamique d'expansion des effectifs est présentée comme une décision essentiellement électoraliste afin de s'attirer les faveurs et le soutien politique de ces familles habitant dans les campagnes. Charles Nditije, un des leaders du parti d'opposition de l'UPRONA, souligne d'ailleurs qu'« *il est insensé que le gouvernement ait osé retenir plus de 18 000 lauréats pour l'année prochaine à l'Université du Burundi, alors que durant les autres années, les effectifs variaient entre 6 000 et 8 000 étudiants. Pire encore, le gouvernement n'a pas prévu de budget pour eux* […]. *Le parti CNDD-FDD veut ouvrir les portes à un grand nombre de lauréats pour la campagne électorale de 2015* »[1915]. Il semble actuellement impossible pour le gouvernement du CNDD-FDD de réformer la bourse étudiante alors que le régime a construit une partie de sa légitimité sur cette démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur aux familles issues des provinces éloignées de la capitale,

[1915] NDABASHINZE, Rénovat, « Les étudiants appellent … », *art. cit.*

essentiellement hutu, comme le rappelle Jean-Salathiel Muntunutwiwe, Maître de conférences en science politique et ancien Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines[1916] :

> « si aujourd'hui on veut couper la bourse ou instaurer un système de prêt bourse, c'est, pour le pouvoir et le régime en place, une décision qui le pénalise car sur 11 000 étudiants, il y a environ 9 000 enfants ruraux, alors ce sont ceux-là qui vont enseigner et vont dire qu'il ne faut pas voter pour eux car il [*le régime du CNDD-FDD*] ne pense plus à nous [*ruraux*]. C'est également une raison ethnique. Il y a dix ans, on disait que c'étaient les tutsi qui étudiaient plus que les hutu. Est-ce qu'aujourd'hui un gouvernement hutu peut se dire que ça lui coûte trop cher et qu'il va supprimer la bourse ? Non. Parce qu'il y a des hutu à l'université, et qu'ils doivent être formés. C'est un cercle vicieux. C'est un chevauchement de logique politique et ethnique ».

Au-delà de la massification de l'accès à l'enseignement supérieur et de la problématique de la bourse, c'est plus largement la question du contrôle de la jeunesse qui est très fortement politisée au Burundi. Pour des raisons électoralistes, de contrôle du territoire et de ses ressources, les étudiants sont l'objet d'une forte compétition entre les partis politiques, souvent structurés autour d'une fracture ethnique. Ces dernières années, les campus de l'Université du Burundi sont marqués par des affrontements entre les jeunesses « Imbonerakure », favorables au gouvernement actuel[1917], et celles de l'« ADC-Ikibiri » (Alliance des Démocrates pour le Changement), plutôt proche de l'opposition. De nombreux responsables politiques, de la majorité comme de l'opposition, appellent souvent leurs membres à adopter un comportement

---

[1916] Entretien réalisé le 15/02/2013 à Bujumbura.

[1917] En avril 2014, l'Organisation des Nations Unies a fait circuler l'information stipulant un armement et un entraînement militaire de la jeunesse du CNDD-FDD. Des armes, des machettes et des uniformes auraient été distribués au début de l'année. C'est le Sous-Secrétaire général chargé des affaires politiques, Jeffrey Feltman, qui a informé le Conseil de sécurité, le 8 avril, évoquant des rapports récents faisant état de « *l'armement et de l'entraînement de la jeunesse du parti au pouvoir, Imbonerakure* ». L'ONU s'inquiétait également de la diffusion de messages à la radio, appelant la population à se tenir « *prête* ». Informations consultées sur http://www.rfi.fr/afrique/20140410-burundi-onu-possibles-livraisons-armes-jeunesse-parti-pouvoir-cndd-fdd/ le 12/04/2014. La réponse du gouvernement est disponible dans IWACU, « Nkurunziza : « Il n'y aura pas de référendum et il n'y a pas de distributions d'armes », *Iwacu*, 9 avril 2014, http://www.iwacu-burundi.org/nkurunziza-il-ny-aura-pas-de-referendum-et-il-ny-a-pas-de-distributions-darmes/, consultée le 12/04/2014.

violent à l'encontre de leurs opposants[1918]. Ces mouvements de jeunes[1919], affiliés et instrumentés par les partis politiques, soulignent le chevauchement des logiques politiques et ethniques[1920] et génèrent de nombreuses divisions au sein même de l'organisation étudiante FER[1921]. Ces tensions, sont notamment perceptibles au moment des élections des représentants étudiants. Par exemple, durant le mois d'octobre 2013, plusieurs mouvements de panique ont lieu sur le campus au moment de l'élection du nouveau président de la FER : « *tout a commencé par une coupure de courant, vers 20h. Au même moment, des messages inquiétants ont circulé parmi les étudiants. Les Tutsi recevaient des messages leurs disant qu'ils sont menacés par les Hutu. Ces derniers, de leur côté, recevaient des avertissements sur un plan des Tutsi pour les éliminer* […]. *A l'origine de ces tensions, les élections du nouveau président de la Fraternité des étudiants de Rumuri prévues la semaine passée, mais reportées sur décision des autorités de l'UB. Certains étudiants et autorités, surtout les Hutu proches du parti Cndd-Fdd, se seraient coalisés pour rejeter la candidature d'un certain Arakaza Arsène, lui-même largement soutenu par les Tutsi* »[1922].

[1918] Sur les derniers affrontements en 2013-2014, voir par exemple NGABIRE, Elyse, « Campus Mutanga : chasse aux Imbonerakure ? », *Iwacu*, 22 juillet 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/campus-mutanga-universite-du-burundi-chasse-aux-imbonerakure-greve/, consulté le 26/07/2013 ; NTAHIMPERA, Jean-Marie, « Jeunes des partis politiques : l'ancien président Ntibantunganya contre le « dent pour dent » », *Iwacu*, 27 septembre 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/jeunes-partis-politiques-ntibantunganya-contre-le-dent-pour-dent/, consulté le 28/09/2013 ; BIGIRIMANA, Christian, « Affrontements entre jeunes à Gihanga (Cndd-Fdd vs MSD) : du deux poids deux mesures », *Iwacu*, 12 octobre 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/affrontements-entre-jeunes-a-gihanga-cndd-fdd-vs-msd-du-deux-poids-deux-mesures/, consulté le 12/10/2013 ; BIGIRIMANA, Christian, « Gihanga : les jeunes du Cndd-Fdd et du MSD s'affrontent », *Iwacu*, 8 octobre 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/enieme-affrontement-entre-jeunes-du-cndd-fdd-et-ceux-du-msd/, consulté le 12/10/2013 ; NDABASHINZE, Rénovat, « Manifestation du 9 décembre : l'ADC-Ikibiri persiste et signe. Les corps de défense haussent le ton », *Iwacu*, 5 décembre 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/marche-manifestation-du-9-decembre-ladc-ikibiri-persiste-et-signe/, consulté le 11/12/2013 ; NGABIRE, Elyse, NDABASHINZE, Rénovat et MADIRISHA, Edouard, « Une manifestation qui fait peur déjà… avant sa tenue », *Iwacu*, 6 décembre 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/une-manifestation-qui-fait-peur-deja-avant-sa-tenue/, consulté le 11/12/2013 ; IWACU, « Pourquoi l'ADC-Ikibiri a appelé à la manif ? L'analyse de Gertrude Kazoviyo », *Iwacu*, 8 décembre 2013, http://www.iwacu-burundi.org/index.php/adc-ikibiri-analyse-kazoviyo-revision-constitution/, consulté le 11/12/2013 et MADIRISHA, Edouard, « Des Imbonerakure de Muyinga accusés du meurtre d'un membre du Drodebu Nyakuri », *Iwacu*, 21 février 2014, http://www.iwacu-burundi.org/imbonerakure-cndd-fdd-meurtre-frodebu-nyakuri/, consulté le 24/02/2014.

[1919] Ces mouvements de jeunes s'apparentent parfois à la structure de milice.

[1920] Entretien avec Jean-Salathiel Muntunutwiwe, *op. cit.*

[1921] Entretien avec Nicodème Bugwabari, *op. cit.*

[1922] NTAHIMPERA, Jean-Marie, « Tensions ethniques à l'Université du Burundi sur fond d'élections des nouveaux représentants des étudiants », *Iwacu*, 29 octobre 2013, http://www.iwacu-

Cette fracture ethnique au sein des campus de l'Université du Burundi commence à être perceptible au début des années 1990, avec le régime de P. Buyoya. En 1992, les étudiants créent une organisation, l'ASSER (Association des Etudiants de Rumuri)[1923]. C'est lors de la mise en place des statuts et organes de l'association qu'une première véritable opposition ethnique est visible à l'université lorsqu'un groupe, se désignant sous l'étiquette « Etudiants hutu de l'Université du Burundi », conteste les comités mis en place et leur sous-représentativité[1924]. Le contrôle politique de la jeunesse va surtout s'intensifier avec l'adoption du multipartisme en 1992[1925]. Comme l'explique Emile Mworoha, les nouvelles

---

burundi.org/index.php/tensions-ethniques-universite-du-burundi/, consulté le 01/11/2013.

[1923] L'ASSER change de nom à la fin des années 2000 pour devenir la FER. Comme c'est le cas en Afrique de l'Est, les étudiants sont automatiquement membres de cette organisation.

[1924] MUKURI, Melchior, « L'université du Burundi … », *op. cit.*, p. 301-302.

[1925] Le contrôle politique de la jeunesse n'est pas propre à l'instauration du multipartisme au Burundi. En effet, depuis les années 1960, les étudiants, et plus largement la jeunesse, sont un véritable enjeu politique. Par exemple, pour réguler et contrôler au plus près les comportements et les attitudes politiques des jeunes étudiants sous la Première République (1966-1976), le pouvoir prend l'initiative de créer la Jeunesse Révolutionnaire Rwagasore (JRR) ayant alors le statut d'un mouvement intégré au parti unique de l'UPRONA. Comme l'explique Emile Mworoha qui était responsable de la commission estudiantine de la JRR à cette période, « la volonté du gouvernement était que les étudiants ne soient pas en dehors de la vie politique, c'est-à-dire que chaque année il y avait un comité central de la JRR […]. Le comité et la conférence nationale, qui se passaient chaque année, [étaient organisés] pour que les étudiants puissent s'imprégner des idées du parti, du programme du gouvernement etc. où nous avions tous les membres du comité central de la jeunesse qui participaient ou qui envoyaient des messages. C'est une manière d'intégrer l'université dans la vie nationale à travers les structures du parti unique, qui avait une sorte de représentation au niveau de l'université ». A cette période, les universitaires sont investis dans un important militantisme en faveur de l'UPRONA, s'apparentant alors à un véritable parti-Etat. De la même manière, sous la Seconde République du colonel Jean-Baptiste Bagaza, les structures d'encadrement de la population et de sa jeunesse s'intensifient. La JRR est restructurée en Union de la jeunesse révolutionnaire burundaise, après le congrès national du parti de l'UPRONA de décembre 1979. Les étudiants de l'UB ont surtout un rôle d'encadrement de leurs cadets des établissements d'enseignement secondaire, que ce soient au travers d'actions politiques affiliées au parti unique ou liées aux réseaux catholiques. Surtout, l'Université du Burundi est considérée comme un réservoir pour alimenter le parti et les cabinets ministériels. L'ensemble des enseignants est affilié au parti unique. Certains entrent au gouvernement avec leurs meilleurs étudiants pour les assister. Entre le milieu et la fin des années 1980, on se situe au paroxysme de ce système de fluidité et de collusion d'intérêts entre l'université, le parti unique et l'Etat. Entretiens avec Emile Mworoha, *op. cit.* et avec Déo Nsavyimana, Maître de conférences en histoire et ancien membre de la direction des jeunesses de l'Unité et Progrès National, réalisé le 01/03/2013 à Bujumbura. Voir également HAJAYANDI, Nicolas, « Analyse du processus de socialisation politique des jeunes au Burundi », thèse pour le doctorat de science politique, Université de Pau et des Pays des l'Adour, 2011 ; REPUBLIQUE DU BURUNDI, « Comité Central du parti UPRONA. Deuxième session du Comité Central du parti UPRONA : Rapport sur la formation et l'encadrement de la jeunesse », Bujumbura, République du Burundi, 1985, p. 3 ; NZEYIMANA, Juvénal, « L'encadrement de la jeunesse pour sa participation au développement national », *Le Renouveau du Burundi*, 22 août 1985, p. 3 et NTIBUSHEMEYE, Vital, « Clôture du séminaire de sensibilisation sur l'encadrement de la jeunesse », *Le Renouveau du Burundi*, 26 août 1985, p. 1-2.

formations politiques[1926] vont alors investir l'Université du Burundi pour s'attirer la faveur des universitaires, tant les étudiants que les enseignants[1927] :

> « avec le multipartisme, chaque parti a voulu avoir des représentants au sein de la jeunesse […] au niveau de l'université […]. L'ensemble des partis au moment des élections vont s'intéresser aux étudiants comme pour les capter, pour qu'ils puissent, quelque part, devenir une sorte de porte-parole ».

Ces formations politiques ont mobilisé les étudiants de l'UB entraînant de multiples confrontations physiques sur les campus entre ces étudiants-militants. Dans cette dynamique de politisation accélérée, les universitaires sont devenus un enjeu politique considérable et un objet de convoitise de toutes les formations politiques. Les représentants des étudiants sont en contact permanent avec les présidents des partis politiques dont ils servent les intérêts moyennant quelques promesses et récompenses. Par exemple, dans les années 1990, le Parti pour la Réconciliation du Peuple (PRP) est devenu populaire parmi les étudiants de l'Université du Burundi pour avoir pris l'engagement d'octroyer une bourse à « leurs » étudiants « sinistrés »[1928]. L'université est progressivement devenue depuis les années 1990 un espace de compétition politique où se sont multipliés les signes visuels d'affiliations partisanes (badges, insignes…) et l'organisation de réunions politiques plus ou moins formelles, sur les campus. Les formations politiques vont progressivement cristalliser les identités ethniques au sein de la communauté estudiantine dont le paroxysme est atteint au moment de la crise en 1993-1995[1929].

[1926] Pour les principales, on peut citer le FRODEBU (Front Démocratique du Burundi), le RADDES (Ralliement pour la Démocratie et le Développement Economique et Social), l'ANADDE (Alliance Nationale pour le Démocratie et le Développement Economique), le PARENA (Parti pour le Redressement National) et le PRP.
[1927] Entretien, *op. cit.*
[1928] A l'Université du Burundi, le terme de « sinistré » correspond à l'étudiant ayant perdu son statut de boursier du gouvernement.
[1929] Sur l'impact des massacres à l'UB en 1995 sur les mémoires, notamment de certains leaders comme P. Nkurunziza ayant fuit l'UB à cette période, et qui explique une partie de cette fracture entre l'UB et l'Etat, voir MUKURI, Melchior, « L'université du Burundi … », *op. cit.* et NSAVYMANA, Deogracias, « Que faire pour empêcher … », *op. cit.*

L'objectif de cette sous-partie était de tester, par la problématique de la bourse étudiante, l'hypothèse de l'indissociabilité de l'Etat et de la société dans le processus de politique publique. Si les étudiants restent fortement cooptés par l'Etat, l'exemple de la bourse étudiante démontre la capacité d'acteurs non-étatiques à participer dans le processus de politique publique. Les mouvements étudiants réguliers expliquent l'échec, à plusieurs reprises, de la réforme de la bourse et de la non-application de la politique de partage des coûts au Burundi. Le poids dans les négociations des étudiants ne s'explique en aucun cas par la capacité de la FER à se mobiliser mais bien parce que l'Etat au Burundi s'est construit sur le contrôle et la politisation des étudiants et que le régime CNDD-FDD a bâti une partie de sa légitimité politique sur la massification et la démocratisation de l'enseignement supérieur et de la formation des élites hutu, encadrée légalement par l'accord d'Arusha. L'exemple de la non-réforme de la bourse étudiante confirme l'indissociabilité des trajectoires de la formation de l'Etat avec la configuration des politiques publiques.

Conclusion

Ce dernier chapitre sur les réformes universitaires au Burundi a pour ambition d'interroger les processus de politique publique dans un Etat en situation fragile et de post-conflit. Alors que certains auteurs ont questionné cette problématique, par le biais de deux hypothèses sur l'Etat (capacités limitées de l'Etat ; indissociabilité de l'Etat et de sa société), la fabrique de politique publique dans des contextes de fortes fragilités, l'exemple du transfert de la réforme du LMD et de la mobilisation des acteurs universitaires au Burundi infirment ces postulats. D'une part, malgré les faibles capacités de l'Etat et l'influence des acteurs internationaux, notamment dans la mise sur agenda, les réformes universitaires au Burundi confirment les résultats accumulés sur les études de cas kenyane, tanzanienne, ougandaise comme européenne. La mise en œuvre d'un modèle de réforme construit à l'international est toujours le produit de négociation et de

réappropriation nationale et locale, même dans un Etat en situation fragile. Avec l'étude du transfert du LMD au Burundi, on observe que des enjeux politiques se greffent au transfert et transforment le projet initialement conçu par la coopération française. D'autre part, l'analyse des mouvements enseignants et étudiants démontre, que même dans un contexte de limite budgétaire, l'action collective influe sur la configuration des politiques publiques et peut construire des situations a priori paradoxales (hausse des salaires ; absence de réforme de la bourse). Par exemple, les chroniques des mobilisations étudiantes autour de la bourse allouée mensuellement par le gouvernement démontrent la capacité d'acteurs non-étatiques à participer au processus de politique publique. Ce sont les mouvements étudiants qui expliquent l'échec, à plusieurs reprises, de la mise en place d'une politique de partage des coûts au Burundi.

Si le transfert du LMD au Burundi se réinvente, si les enseignants obtiennent une revalorisation de leur statut et si les étudiants conservent leur bourse, ces configurations ne s'analysent qu'au regard de la trajectoire de l'Etat. Que ce soient la problématique de la formation des élites hutu et tutsi, l'exode des enseignants de l'Université du Burundi, notamment avec le conflit de 1993-2004, ou l'importance du corps étudiant dans la construction de la légitimité du régime CNDD-FDD, les configurations de politique publique s'articulent avec la sociologie historique de l'Etat. Ce résultat confirme la thèse défendue de l'indissociabilité de la sociologie des politiques publiques avec la formation de l'Etat. Cet argument au Burundi permet de repenser la catégorie d'Etat fragile. Cette notion, construite essentiellement par les expertises des organisations internationales et les bailleurs de fonds et reprise dans des travaux universitaires, ne semble pas, avec notre cas d'étude, être heuristique pour l'analyse des politiques publiques. Ce travail permet plutôt, par les politiques publiques, de réinterroger ces catégories d'Etat. L'intérêt pour l'analyse des politiques publiques n'est pas l'exercice de la classification des pays mais bien l'articulation du « politics » et du « policy ».

Conclusion

Les principaux résultats empiriques et théoriques accumulés

> « *Les recherches les plus intéressantes concernant les politiques publiques combinent souvent une dimension institutionnaliste avec une dimension de mobilisation, d'action, de contestation qui permet de rendre compte finement de l'exercice de l'autorité et de la légitimité de l'Etat, de sa capacité à gouverner, et de ses échecs* »[1930].

L'objet de recherche construit pour cette thèse de science politique consistait à saisir les différentes réformes qu'ont connues les universités publiques historiques en Afrique de l'Est depuis la fin des années 1980 à travers les exemples comparés ougandais, kenyan, tanzanien et burundais. Ces transformations, qu'elles aient trait à la marchandisation des activités enseignantes (cours du soir, introduction d'étudiants privés, frais d'inscription), aux procédures administratives (déconcentration de la gouvernance universitaire, autonomisation des unités académiques, généralisation des réglementations d'assurance qualité, développement de la norme ISO) ou aux contenus même des curricula (adaptation de l'offre universitaire vis-à-vis du marché, priorisation du développement des filières scientifiques au détriment des sciences sociales et humaines), s'inscrivent dans une dynamique de circulation des politiques publiques entre le Nord et le Sud et au sein du Sud.

Le point de départ de ce travail consistait à se positionner par rapport à la littérature ayant analysé les réformes universitaires en Afrique de l'Est et, au-delà, sur le continent (chapitre 1). Il a été démontré que la grille de lecture structurant généralement ces travaux tend à penser les transformations du secteur de l'enseignement supérieur via un cadrage théorique vertical et hiérarchique, du haut vers le bas, où l'Etat est absent, passif ou, tout au plus,

[1930] KING, Desmond et LE GALES, Patrick, « Sociologie de l'Etat en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, n° 3, p. 470-471.

restreint et contraint à une simple application pratique de décisions exogènes construites, négociées et traduites dans des forums de la rhétorique politique, pour reprendre la terminologie théorique développée dans les travaux d'Eve Fouilleux. L'exemple du transfert du LMD européen sur le continent africain est d'ailleurs caractéristique de cette littérature. Lors du transfert du modèle en Afrique, le processus de Bologne se figerait et prendrait l'apparence d'un ensemble irrévocable d'outils et de mesures pendant que le système européen se définit par sa souplesse et par une grande diversité de pratiques et d'expérimentations institutionnelles (partie 2, chapitre 4).

De manière similaire, l'ensemble des réformes ayant généré une privatisation des établissements publics d'Afrique de l'Est serait le résultat des injonctions des recommandations des institutions financières internationales, principalement de la Banque mondiale. Elles seraient en situation de domination dans le processus de politiques publiques eu égard à la situation de crise financière des Etats africains à partir de la fin des années 1980. L'implémentation de la politique de partage des coûts résulterait essentiellement des conséquences de la signature des premiers programmes d'ajustement structurel visant à réduire de manière substantielle les dépenses de l'appareil de l'Etat. Plus largement, cette lecture des réformes universitaires s'inscrit dans les travaux qui démontrent une privatisation croissante des Etats (partie 2, chapitre 1).

L'objectif de ce travail n'était pas de s'opposer à cette grille de lecture des réformes universitaires. Le poids, par exemple, de la Banque mondiale dans le secteur de l'éducation, est symptomatique, ne serait-ce que dans le développement d'un référentiel économiste de la construction du problème de l'enseignement supérieur et, par concordance, de la fabrique de sa solution (partie 1, chapitre 1). De manière similaire, le secteur de l'enseignement supérieur se caractérise par de nombreux réseaux internationaux et régionaux (Partenariat pour l'éducation supérieur en Afrique, Conseil interuniversitaire pour

l'Afrique de l'Est, Association pour le développement de l'éducation en Afrique et Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation) qui tendent à transcender les espaces et configurations nationales et à structurer des systèmes standards. On observe ainsi en Afrique de l'Est des forums intermédiaires ayant, comme principale fonction, de diffuser et de faire circuler l'expertise construite par les organisations internationales. Ces forums n'ont pas la capacité de construire une contre-expertise indépendante de celle fabriquée dans les rapports internationaux, mais participent pleinement à sa diffusion et donc à sa reconstruction, ne serait-ce que dans la définition des axes prioritaires retenus.

Ces réseaux est-africains qui configurent la circulation des politiques publiques d'enseignement supérieur dans la région sont caractérisés par le multipositionnement de certains acteurs qui cumulent les postes, les capitaux et les ressources. D'ailleurs, l'étude du secteur universitaire en Afrique de l'Est démontre que le nombre d'acteurs impliqués dans ces réseaux de circulation des politiques publiques est restreint quantitativement. Cette hypothèse de réseaux de politiques publiques limités mériterait d'être testée par de nouvelles analyses sectorielles sur le continent afin de déterminer, par la comparaison, si ce résultat est une caractéristique du transfert des politiques publiques en Afrique. Malgré la capacité financière de l'Etat, entraînant une pluralité dans la nature des acteurs (notamment des représentants des bailleurs, des organismes internationaux et experts), le nombre d'acteurs-passerelles est limité. Ce qui confirme, par l'analyse des politiques publiques, les travaux sur le non-renouvellement des élites en Afrique subsaharienne (partie 1, chapitre 3).

Ces acteurs passerelles et ces forums intermédiaires, structurant ces réseaux de politiques publiques, expliquent la standardisation de certaines caractéristiques des systèmes universitaires de la région. L'exemple des instruments d'action publique et du rôle joué par le Conseil interuniversitaire d'Afrique de l'Est en est un exemple saillant. En effet, ce qui se diffuse dans la région, plus que le

personnel enseignant ou les étudiants, ce sont les dispositifs techniques permettant d'analyser l'action publique (partie 1, chapitre 4). Par exemple, depuis le milieu des années 2000, l'IUCEA participe, avec le partenariat de la coopération allemande, à l'avènement de nouveaux modes de gouvernance via la mise en œuvre de procédures et bureaux d'assurance qualité au sein des établissements publics comme privés d'Afrique de l'Est. De manière conjointe, l'adoption de la certification ISO 9001 à l'Université de Nairobi, à la fin des années 2000, est un exemple saisissant du transfert de certains de ces instruments d'action publique, produisant de véritables effets d'émulation puisque l'établissement kenyan est considéré actuellement dans la région comme un modèle de cette nouvelle conception de l'établissement-entreprise, avec ses clients (étudiants), ses managers (administrateurs) ses services comme son offre (enseignement).

D'ailleurs, cette mise en modèle est une stratégie au cœur des transferts et de la circulation des politiques publiques. L'Afrique de l'Est est, à ce titre, exemplaire puisque l'Université de Makerere a été construite, à la fin des années 1990, par les expertises de la Banque mondiale et de la Fondation Rockefeller, comme un modèle de bonnes pratiques à diffuser sur le continent. Promu internationalement pour sa privatisation et sa gouvernance décentralisée, l'établissement ougandais est également devenu un type-idéal de la littérature scientifique souhaitant dénoncer la main mise des organisations internationales dans le processus des réformes de l'enseignement supérieur et, plus généralement, dans les configurations de politiques publiques. L'ouvrage de Mahmood Mamdani en est une représentation saisissante (partie 1, chapitre 1).

L'approche défendue dans cette thèse de science politique ne consiste donc pas à refuser cette lecture des réformes mais à proposer de nouvelles grilles d'analyse pour saisir la complexité des configurations de politiques publiques. Même pour des Etats qui dépendent fortement de l'aide internationale, la fabrique de l'action

publique et sa mise en œuvre sont le produit de rapports de force et d'interactions entre une variété d'acteurs multi-situés aux intérêts divergents. L'exemple de l'Ouganda est à ce titre remarquable (partie 1, chapitre 2). Les différentes phases de réformes ont essentiellement été lues dans les travaux scientifiques comme le résultat des impositions des organisations internationales. Initiée avec le retour au pouvoir de M. Obote au début des années 1980 et intensifiée surtout avec l'arrivée de Y. Museveni en 1986, l'Ouganda a entretenu d'étroites relations avec une communauté de bailleurs. A priori, cette dépendance de l'Etat et de la nouvelle élite au pouvoir vis-à-vis de l'aide internationale et des nombreux partenariats signés avec les organisations internationales laissent suggérer que les configurations de politiques publiques sont avant tout régulées par les orientations et les choix des acteurs internationaux. D'autant plus que certains secteurs de politiques publiques, comme l'enseignement supérieur mais également la lutte contre le sida, le processus de décentralisation, la promotion des femmes ou encore l'engagement national pour l'éducation élémentaire ont été érigés comme des parangons de « good policies » à exporter vers les pays voisins.

Pourtant, la trajectoire ougandaise démontre une réalité tout à fait différente. Tout d'abord, la littérature sur l'économie politique du pays est une porte d'entrée heuristique pour appréhender certaines configurations de politiques publiques. Malgré un flux d'aide constituant un pilier de la construction de la légitimité et de la viabilité du régime, le rapport de force entre les représentants de la communauté d'aide et le gouvernement de Y. Museveni est plus équilibré qu'il n'y paraît. Quand bien même le pays dépend fortement de l'aide internationale dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques, les bailleurs de fonds et les organisations internationales ne sont pas en position pour imposer un package de conditionnalités puisqu'ils ont besoin de la réussite du modèle ougandais pour construire leur propre légitimité internationale. Critiquées depuis la fin des années 1980, les institutions financières

internationales sont fortement remises en cause sur les résultats obtenus par l'ajustement structurel et sur l'efficacité effective de l'aide internationale. L'Ouganda a profité de cette opportunité politique de recherche de modèle pour s'attirer les faveurs de ces organisations. Le régime de Y. Museveni est progressivement devenu un archétype des stratégies d'extraversion déployées pour capter des ressources et s'affranchir progressivement de rapports de domination supposés. Cette grille de lecture par l'économie politique s'avère être performante pour l'analyse des politiques publiques même si cette littérature utilise peu les résultats accumulés d'analyses sectorielles.

Cette lecture des réformes universitaires entreprises à l'Université de Makerere a ensuite été croisée avec une étude attentive des mobilisations enseignantes et étudiantes ayant structuré le champ universitaire entre la fin des années 1980 et le début des années 1990. Il a été démontré que la privatisation progressive de l'établissement peut être lue comme le produit de la pression continue exercée par l'association enseignante pour améliorer leurs statuts et conditions salariales. Quand, conjointement, le mouvement étudiant s'épuisait, marqué notamment par la forte répression du gouvernement et par la fragmentation du corps étudiant, résultat des premiers effets de l'introduction d'étudiants privés sur le campus. Aussi, l'expérience ougandaise a permis d'esquisser une hypothèse de la privatisation des établissements d'enseignement supérieur, appréhendée comme la dynamique conjuguée de la mobilisation des enseignants afin de revaloriser leurs grilles salariales et de la démobilisation progressive des étudiants.

Enfin, les réformes de l'établissement ougandais sont également le fruit des stratégies de certains administrateurs et de la gouvernance adoptée pendant les mandats des vice-chanceliers W. S. Kajubi et J. P. M. Ssebuwufu. Ils ont favorisé l'essor d'initiatives locales afin d'autonomiser progressivement les unités académiques et leur permettre de générer d'importants fonds permettant, à terme, un autofinancement. Que ce soit l'introduction de premiers étudiants

privés dans les facultés de commerce et de sciences sociales, la généralisation progressive des cours du soir, l'implémentation de frais universitaires, la déconcentration des gestions financières et administratives comme la mise en place de nouveaux cursus et programmes académiques, ces stratégies locales des administrateurs ont sensiblement transformé le paysage universitaire ougandais.

A partir de cette analyse fine des configurations de pouvoir et des constellations d'acteurs structurant les réformes universitaires en Ouganda, l'objectif de ce travail était alors de multiplier ces différentes grilles d'analyse sur les études de cas kenyane, tanzanienne et burundaise afin de repérer, par la comparaison, les convergences comme les divergences et d'en identifier les variables explicatives. Surtout, l'étude des réformes universitaires à Makerere a permis de construire l'hypothèse centrale autour de l'indissociabilité des configurations des politiques publiques et des trajectoires historiques de la formation de l'Etat. Par exemple, les réformes universitaires ougandaises ne peuvent se comprendre qu'au regard de la sociologie du régime de Y. Museveni, où 1986 est considérée comme une année zéro avec de très fortes opportunités politiques. Ce contexte explique pourquoi l'université historique de Makerere est le premier établissement de la région à avoir entrepris un ensemble de réformes visant à privatiser plusieurs de ses activités. Sur la base de l'étude de cas ougandaise, cette articulation entre le « politics makes policy » et le « policy makes politics » dans le secteur de l'enseignement supérieur a été pensée à travers ces deux passerelles développées dans le cas de MAK : d'une part, l'analyse de l'économie politique des Etats et des établissements universitaires et, d'autre part, l'étude des mouvements enseignants et étudiants.

Dès lors, l'objectif de ce travail était de tester l'hypothèse générale et la grille de lecture à travers les réformes ayant rythmé les universités de Nairobi, de Dar es Salaam et du Burundi et de s'interroger sur la circulation du modèle de l'Université de Makerere au sein de la région est-africaine. Malgré certaines

pratiques partagées, par exemple avec la mise en place d'une politique de partage des coûts hybride publique-privée entre le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, il a été démontré, à travers une historiographie des réformes, que les réformes à Makerere n'ont pas servi de matrice aux réformateurs voisins (partie 2, chapitre 1). Malgré le constat d'une promiscuité temporelle des réformes kenyanes et tanzaniennes avec la trajectoire ougandaise, le modèle institutionnel de Makerere n'a tout simplement pas pu être diffusé. A la période de sa mise en exemplarité par les experts des organisations internationales et des bailleurs de fonds, les établissements voisins de la région ont déjà posé les jalons de leurs réformes. De plus, les réformateurs ont peu regardé du côté de leur voisin ougandais. Par exemple, les personnels administratifs des établissements, face à une massification de l'enseignement supérieur dans un contexte de réduction des dépenses de l'Etat, effectuent des voyages pour apprendre d'expériences étrangères. Néanmoins, ces collaborations se construisent essentiellement sur des affinités entre les professionnels académiques. Les restructurations des systèmes universitaires est-africains ne sont en aucun cas le résultat d'un modèle qui circule, imposé par les bailleurs de fonds et les organisations internationales, mais plutôt le produit d'espaces négociés et bricolés. Dès lors, il convenait de reprendre la matrice de l'articulation entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie historique de l'Etat pour questionner les configurations de (non)changement observées empiriquement au Kenya, en Tanzanie et au Burundi.

De manière similaire à l'établissement ougandais, l'UoN a la caractéristique de s'être engagée, depuis le milieu des années 1990, sur la voie d'une privatisation latente visant à répondre à une croissance de la demande pour accéder à l'enseignement supérieur malgré des fonds limités de l'Etat (partie 2, chapitre 2). Que ce soient les réformes impulsées par l'Etat (instauration d'un prêt étudiant, réaménagement du budget gouvernemental alloué au secteur éducatif) ou les transformations initiées par les administrateurs de l'établissement (introduction des modules II et III, marchandisation de l'ensemble des activités), elles ont avant

tout été analysées par la littérature scientifique comme le résultat de l'imposition et de la pression exercée par les prescriptions des organisations et des bailleurs internationaux. Cette lecture qui fait actuellement consensus au sein des travaux questionnant la restructuration du système de l'UoN omet pourtant les apports accumulés de l'approche des politiques publiques sur la complexité des processus de négociation et de réforme qui engagent une variété d'acteurs et de rapports de force, notamment des acteurs universitaires eux-mêmes.

En reprenant la matrice utilisée pour analyser les réformes à l'Université de Makerere, on a d'abord souligné que l'Etat kenyan, d'un point de vue macroéoconomique, n'a pas été aussi dépendant de l'aide internationale que ses voisins. Le système de prêt étudiant est mis en place au milieu des années 1970, un an avant la signature du premier accord entre le pays et le FMI. Le principe de prêt étudiant n'est pas le produit de l'ingérence internationale mais est instauré, à cette période, comme un outil du système complexe de patronage politique structurant le fonctionnement de l'Etat kenyan sous J. Kenyatta. Aussi, cette matrice de la construction sociologique de l'Etat s'est avérée être performante pour appréhender l'ensemble des réformes ayant rythmé la trajectoire de l'Université de Nairobi. Si l'établissement s'est progressivement autonomisé des ressources allouées par le gouvernement, au point d'apparaître à partir des années 2000 comme une institution privée, ce processus ne s'explique qu'au regard de l'instrumentalisation politique du secteur de l'enseignement supérieur. Le Kenya a la singularité d'être agencé par un paysage universitaire compétitif. Cette particularité résulte de compromis liés à la trajectoire sociohistorique du pays et notamment de l'ethnicisation politique participant à la compétition politique. La création de nouveaux établissements dans le pays est pensée par l'élite kenyane comme un outil performant de redistribution des ressources publiques, au départ pour asseoir l'hégémonie kikuyu sous J. Kenyatta puis afin de rééquilibrer le pouvoir en faveur des minorités sous D. a. Moi. Cette stratégie a ensuite été reprise par M. Kibaki qui, à partir du milieu des années 2000, a

développé de nombreux campus satellites des grandes universités publiques et créé de nouveaux établissements autonomes dans des régions souvent acquises à l'opposition.

L'utilisation de la variable ethnique a ensuite été utilisée pour fragmenter la communauté étudiante dans l'objectif d'affaiblir et de prévenir les mobilisations sociales. Par exemple, à la suite de l'interdiction d'exercice de l'association étudiante de l'Université de Nairobi à la fin des années 1980, le gouvernement de D. a. Moi va promouvoir les regroupements d'étudiants informels sur la simple base de leurs appartenances régionales et ethniques. Ce système est entretenu par d'importants réseaux de patronage où les étudiants-clients sont directement liés à des hommes politiques locaux et régionaux, construisant un nouveau lignage du rhizome, caractéristique de l'Etat kenyan. Mais cette démobilisation étudiante, qui explique, comme pour l'Université de Makerere, en partie le processus de privatisation de l'établissement de Nairobi, se comprend également par la très forte répression lors des mobilisations. Alors que l'action collective étudiante est caractérisée, dès les années 1970, par un chevauchement des revendications sectorielles, liées à l'enseignement supérieur, et des problématiques politiques comme le multipartisme, on observe surtout une réponse très autoritaire de la part de l'Etat. Outre la violence physique perpétrée contre les étudiants se mobilisant, l'Etat kenyan sous J. Kenyatta et D. a. Moi est caractérisé par un autoritarisme académique, interdisant plusieurs évènements scientifiques, et par la multiplication, sur le campus, de nombreux informateurs du gouvernement, via notamment le déploiement de la police secrétaire et autre groupe paramilitaire.

Cette violence de l'Etat kenyan s'accentue sous le régime de D. a. Moi, après le coup d'Etat de 1982 et la crise économique, affaiblissant les ressources de patronage politique. Surtout, les nombreux décès des étudiants tués par la police sur les campus des établissements publics dans les années 1980 et 1990 vont

fortement marquer les imaginaires de l'action collective et participer pleinement à la démobilisation progressive des mouvements étudiants. Conjointement à cette configuration, et sur des dynamiques similaires à l'Université de Makerere, le secteur de l'enseignement supérieur est rythmé au milieu des années 1990 par d'importantes revendications enseignantes. Sous l'angle de l'autonomie syndicale pour défendre leurs intérêts professionnels, les professeurs et les maîtres de conférences de l'Université de Nairobi défendent également d'importantes revalorisations salariales pour aligner leurs rémunérations sur les grilles appliquées par les établissements des pays voisins. D'ailleurs, cet argument sous-jacent aux mobilisations enseignantes, qui mettent plus facilement en avant la nécessité de la reconnaissance syndicale que leurs revendications salariales, est mobilisé à de nombreuses reprises par le gouvernement de D. a. Moi pour entraîner une scission de la communauté universitaire entre les étudiants et les enseignants. Comme à l'Université de Makerere, l'introduction du Module II et la généralisation des étudiants privés va précipiter la privatisation de l'établissement en permettant de répondre aux exigences des enseignants et à la revalorisation de leurs statuts.

Les études de cas des établissements de Nairobi et de Makerere confirment que la réforme de la privatisation intervient dans des contextes de fortes mobilisations des enseignants et de démobilisation du corps étudiant, qui semble parfois être le grand perdant des restructurations des systèmes universitaires (baisse/réduction des bourses allouées par le gouvernement, généralisation des frais d'inscription, dégradation des conditions de vie sur les campus eu égard à la massification des effectifs). L'étude de la sociologie de l'action collective se confirme être une grille de lecture heuristique pour appréhender les configurations de politiques publiques, apportant des résultats décisifs pour l'analyse des systèmes éducatifs et, plus généralement, de l'action publique en Afrique. De la même manière, la mobilisation de la littérature sur l'économie politique permet de questionner et de remettre en cause la littérature

scientifique saisissant les réformes universitaires comme le simple résultat des prescriptions internationales. Les rapports de force et les négociations entre les acteurs nationaux et internationaux étant plus équilibrés qu'il n'y paraît. Dès lors, l'objectif était de reprendre cette matrice d'analyse pour questionner les processus ayant structuré les réformes à l'Université de Dar es Salaam et à l'Université du Burundi, sachant que les systèmes universitaires diffèrent fortement des cas kenyan et ougandais puisque l'université est, respectivement, peu et pas marchandisée.

Afin d'articuler et de tester cette hypothèse entre la configuration des politiques publiques et la sociologie historique de la formation de l'Etat, les réformes à l'Université de Dar es Salaam ont été lues sous l'angle de la trajectoire post-socialiste et du sentier de dépendance (partie 2, chapitre 3). Aussi, il s'avère que l'« Ujamaa », l'idéologie forgée par J. Nyerere à l'Indépendance est bien plus qu'un dogme ayant permis la construction d'une nation tanzanienne. Elle continue d'être une matrice et un référentiel constitutif des politiques publiques, c'est-à-dire un paradigme encadrant la construction des problèmes comme des solutions. Malgré l'avènement d'une libéralisation de l'économie au milieu des années 1990, le socialisme de J. K. Nyerere continue de façonner les représentations des acteurs jusqu'à la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique.

La situation de l'Université de Dar es Salaam semble a priori paradoxale au regard du statut de « donor darling » du pays. En effet, alors que la Tanzanie a attiré la plus grande part d'aide au développement de l'Afrique subsaharienne depuis le milieu des années 1970, l'Université de Dar es Salaam continue d'être financée en majorité par le budget alloué annuellement par l'Etat, et ce malgré la mise en place de différentes phases de politique de partage des coûts et la possibilité, pour l'établissement, d'introduire des étudiants privés. La littérature sur l'économie politique du pays, foisonnante depuis quelques années, confirme que

l'avènement de l'économie de marché à partir du milieu des années 1990 varie fortement selon les secteurs de politiques publiques. Malgré la dépendance de l'Etat vis-à-vis de l'aide internationale, le pays est caractérisé par un système d'entre-deux qui continue de façonner les configurations des politiques publiques et qui s'exprime, notamment, dans le décalage important entre les discours et les pratiques des acteurs. L'étude de cas tanzanienne démontre que même dans un Etat fortement dépendant de l'aide internationale, le processus de politiques publiques est le produit de rapports de force et de compromis entre des acteurs multipositionnés qui essaient de tirer profit du changement comme du statu quo. Plus largement, les configurations des politiques publiques sont imbriquées dans et par la trajectoire de l'Etat.

L'Université de Dar es Salaam est ainsi caractérisée par un catéchisme libéral cosmétique, résultat de réformes ajustées et négociées où s'enchevêtrent et coexistent des pratiques et des représentations antagonistes. Pour expliquer cette observation empirique, symbole de la trajectoire de l'entre-deux et du post-socialisme tanzanien, la variable de l'action collective enseignante et étudiante s'avère être encore très performante. L'étude de la généalogie des mobilisations enseignantes est remarquable, notamment par rapport aux cas kenyan et ougandais, sur la problématique des salaires. Depuis les années 1980, quasiment aucun cas de revendications salariales organisées n'est notable. Suite à plusieurs vagues de réformes de la fonction publique dans les années 1990 et 2000, engendrant notamment une forte baisse des effectifs enseignants, les salaires nets des enseignants universitaires ont fortement été revalorisés, ce qui en font, avec leurs collègues rwandais, les mieux payés de la région. Le mouvement enseignant a plutôt été coopté ces dernières années par les anciennes générations de professeurs âgés d'une soixantaine d'années qui se sont mobilisés pour réformer le départ de l'âge à la retraite en permettant aux professeurs de signer des contrats « post-retirement ».

Conjointement à la faiblesse du mouvement enseignant, les années académiques à l'Université de Dar es Salaam sont rythmées par les nombreux boycotts des cours des étudiants et par la vigueur de l'association DARUSO. Aussi, la configuration inédite de l'UDSM et la décision des différents gouvernements en Tanzanie de ne pas franchir totalement le pas vers le modèle d'une université publique privatisée, peuvent se lire à travers le rôle joué par l'organisation étudiante. Depuis la mise en place de la première phase de la politique de partage des coûts, les années universitaires sont marquées par des protestations des étudiants sur le campus réclamant une prise en charge totale de leurs frais universitaires. Pour autant, l'argument de l'organisation régulière d'une pression exercée par DARUSO pour garantir un financement public du secteur de l'enseignement supérieur comme de l'absence de mouvement enseignant pour demander des revendications salariales ne semblent pas être des variables suffisantes pour expliquer cette implémentation cosmétique de la privatisation de l'établissement. Par exemple, DARUSO n'est pas mieux structurée ou n'a pas plus de moyens humains comme financiers que la SONU kenyane ou la MUSG ougandaise.

Il a été démontré que la trajectoire des réformes de l'UDSM comme le poids important de l'organisation étudiante dans les configurations de (non)changement ne peuvent se comprendre qu'au regard de la trajectoire de la construction de l'Etat tanzanien, confirmant l'hypothèse défendue dans ce travail de l'indissociabilité des politiques publiques et de la formation de l'Etat. Malgré le statut de « donor darling » du pays et des nombreux partenariats de l'établissement avec les organisations et bailleurs internationaux, comme la Banque mondiale, les réformes universitaires libérales se recomposent au travers de l'héritage socialiste, dessinant un paysage académique post-socialiste original dans la région. Si cette culture qu'on a qualifié de post-socialisme façonne et configure le processus de politiques publiques universitaires, c'est parce que cet héritage est réinvesti par un ensemble d'acteurs et est constitutif du jeu politique

en Tanzanie. Par exemple, si DARUSO a pu ajuster le changement, c'est avant tout en réinvestissant la mémoire de J. K. Nyerere, notamment en reprenant à son compte des emblèmes nationaux, comme des chants en l'honneur du premier président de la Tanzanie dans sa lutte pour l'Indépendance. Mais cette stratégie de DARUSO n'est opérante que parce que l'Etat tanzanien est lui-même construit autour du contrôle de cette mémoire de J. K. Nyerere. Par exemple, depuis le début des années 2000 et la dernière phase de mise en oeuvre de la politique de partage des coûts, les discours des gouvernements ont la singularité de se situer dans une ambiguïté continue entre un discours de marchandisation du secteur de l'enseignement supérieur et le maintien de l'engagement de l'Etat dans son financement et dans la prise en charge des frais des étudiants. Si ce double discours du gouvernement n'est pas un phénomène singulier, le post-socialisme constitue la matrice de fabrique et de mise en œuvre du processus de politiques publiques. L'ensemble des acteurs nationaux intervenant dans le secteur de l'enseignement supérieur se positionne par rapport à cet héritage. L'« Ujamaa » réinventé en post-socialisme continue de façonner les règles du jeu et les référentiels structurant le secteur.

Les études de cas des universités kenyane, ougandaise et tanzanienne confirmaient donc, par les grilles de lecture de l'économie politique et de la sociologie des mobilisations, l'indissociabilité des configurations de politiques publiques et de la formation de l'Etat. L'objectif du dernier chapitre sur l'Université du Burundi était de tester, dans un Etat caractérisé par une situation de post-conflit et théorisé, dans la littérature, en catégorie fragile, cette hypothèse générale (partie 2, chapitre 4). L'étude des (non)réformes à l'UB permettait ainsi de mettre en exergue deux caractéristiques de la fragilité d'un Etat en lien avec l'analyse des politiques publiques : d'une part, l'implémentation de réformes « clés en main » construites par des experts des organisations internationales et des bailleurs de fonds. Et d'autre part, l'hypothèse de la faible institutionnalisation de la société civile eu égard à l'Etat, ne permettant pas

l'implication d'acteurs non-étatiques dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques.

Premièrement, si la mise sur agenda de la réforme du LMD est, en effet, portée par la coopération française, sa phase de mise en œuvre est liée aux capacités de réception du modèle européen par l'université burundaise. Surtout, lors du vote de la loi et de la signature des décrets d'application, des enjeux politiques burundais se greffent et se cristallisent autour de la réforme, dépassant très largement le cadre du projet de LMD financé par la coopération française du PARES. Au lendemain de la réélection controversée de Pierre Nkurunziza, la loi est utilisée comme une fenêtre d'opportunité politique pour réactiver et cristalliser les enjeux structurant la construction de l'Etat au Burundi autour de la problématique de la formation des élites et de l'équilibre ethnique encadrées par l'accord d'Arusha de 2000. La loi s'avère finalement être l'occasion de restructurer le secteur de l'enseignement supérieur et notamment la prolifération des établissements et instituts privés qui se sont multipliés depuis le milieu des années 2000 et qui ont permis, souvent de manière illégale, à l'élite hutu d'obtenir des diplômes sans pourtant disposer des qualifications pour accéder à l'enseignement supérieur. Aussi, l'exemple du LMD confirme, même dans un Etat fragile, les résultats accumulés par la sociologie de la circulation des politiques publiques. La réforme du LMD au Burundi est finalement le produit de bricolage et s'éloigne, très significativement, dans sa phase de mise en œuvre, du modèle initialement présenté et porté par la coopération française. Comme dans le cadre du processus de Bologne en Europe, les pratiques de réforme sont plurielles et s'insèrent dans des jeux politiques nationaux et locaux.

Deuxièmement, afin de tester l'hypothèse de l'indissociabilité de l'Etat et de la société dans le processus de politique publique dans un Etat fragile, on a mobilisé l'exemple des revendications salariales des enseignants et le maintien de la bourse étudiante. A partir du paradoxe de l'économie politique de l'université,

dont la quasi-totalité du budget est alloué par l'Etat, alors que celui-ci est fragile et dépend fortement de l'aide internationale, il convenait de s'intéresser à la participation d'acteurs non-étatiques dans la fabrique et la mise en œuvre des politiques publiques.

Il a été démontré, d'une part, comment les enseignants, depuis le début des années 2000, ont exercé une pression continue sur le gouvernement de P. Nkurunziza pour revaloriser leurs statuts professionnels via l'organisation de plusieurs grèves. A tel point que le budget alloué par le gouvernement à l'Université du Burundi a augmenté de 73% entre 2011 et 2012 afin de satisfaire les revendications salariales du corps enseignant et ainsi permettre un retour massif des enseignants ayant fuit le pays dans les années 1990-2000. L'étude de l'action collective enseignante démontre que la mobilisation d'acteurs non-étatiques peut être effective dans un Etat fragile. L'analyse des mobilisations enseignantes à l'UB permet de nuancer la variable de l'action collective du corps professoral comme facteur explicatif de la privatisation des établissements d'enseignement supérieur publics. Au Burundi, malgré la hausse des salaires des enseignants, les étudiants ont réussi à maintenir le statut d'une bourse généralisée.

Cette participation d'acteurs non-étatiques a ensuite été illustrée à travers l'exemple de la non-réforme de la bourse étudiante. Comme pour le cas de l'Université de Dar es Salaam, le poids des mobilisations étudiantes dans les négociations et le maintien d'un statu quo ne s'expliquent en aucun cas par des capacités et ressources plus importantes dans l'action collective. Par exemple, l'annonce du 16 avril 2014 de P. Nkurunziza d'abandonner une nouvelle tentative de réforme d'attribution de la bourse dans l'enseignement supérieur est intrinsèquement liée à la trajectoire et à la construction de l'Etat au Burundi, notamment depuis la fin de la crise. La légitimité du pouvoir du CNDD-FDD s'est en partie construite sur la massification de l'accès à l'enseignement supérieur en

permettant à de nombreux étudiants issus de régions à majorité hutu d'accéder aux diplômes de l'enseignement supérieur et de favoriser de nouveaux processus d'ascension sociale. Plus largement, c'est la question du contrôle de la jeunesse qui est très fortement politisée au Burundi, notamment depuis l'instauration du multipartisme, cristallisant les identités ethniques au sein de la communauté estudiantine.

Malgré les faibles capacités de l'Etat burundais et l'influence des représentants des organisations financières internationales et des bailleurs de fonds dans le processus de politique publique, le cas des réformes comme de l'absence de changement à l'Université du Burundi confirment les résultats empiriques et théoriques accumulés sur l'Ouganda, le Kenya et la Tanzanie. Même dans un Etat fragile et en situation de post-conflit, les configurations de politiques publiques restent intrinsèquement dépendantes de la trajectoire et de la construction de l'Etat. Et vice versa, l'Etat est intimement lié à et se construit par l'action publique.

Perspectives de recherche[1931]

> « *Il n'y a rien de plus propice à l'étude de la construction historique de l'*[*Etat*] *en Afrique que l'étude* [*des*] *politiques de transferts de politiques publiques* »[1932].

Sociologies de l'action publique et de l'Etat

A partir des résultats comparatifs sectoriels accumulés sur la circulation des réformes universitaires entre les quatre pays, on peut affirmer que ce sont essentiellement les caractéristiques sociologiques et historiques de l'Etat qui

[1931] Une partie de ces réflexions est issue de PROVINI, Olivier, « Faire des politiques publiques en Afriques. Analyses comparées (éducation, santé et foncier) », projet de post-doctorat 2015-2017, 2015, non publié.
[1932] DARBON, Dominique, « L'extranéité des politiques … », *op. cit.*, p. 32.

permettent d'apporter des variables explicatives déterminantes pour appréhender les configurations de politiques publiques, notamment afin de penser les processus de (non)changement. L'analyse des politiques publiques est devenue une « sous-discipline »[1933] hyperspécialisée de la science politique, caractérisée par une multiplicité de notions et d'outils d'analyse, dont l'adaptabilité à des terrains pluriels est délicate. Plutôt que de multiplier l'utilisation de concepts et de s'arrêter aux questionnements de leur capacité à circuler et à saisir des situations africaines, ce travail démontre que la sociologie de l'action publique ne peut faire l'économie des résultats de la littérature sur la sociologie de l'Etat. Et, inversement, que les travaux théoriques sur une approche sociologique de l'Etat ne peuvent écarter les analyses sur des études sectorielles d'action publique. L'enjeu n'est pas le transfert des concepts du Nord aux Suds mais l'analyse de l'action publique dans des trajectoires sociologiques et historiques de l'Etat différenciées.

L'analyse des politiques publiques, construite théoriquement aux Etats-Unis puis en Europe, a, ces dernières années, insisté sur la pluralité d'acteurs non-étatiques intervenant et influençant le processus de politiques publiques, notamment dans la phase de fabrique et de mise en œuvre, quitte parfois à abandonner le rôle de l'Etat. Pourtant, les résultats sur la circulation des politiques publiques d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est tendent à réhabiliter cette lecture par l'Etat. Comme le souligne Dominique Darbon, « *penser l'*[*Etat*] *n'est pas facile alors que nous n'avons cessé dans toute une suite de travaux parfaitement légitimes depuis les années 1940 de le désanctuariser, de le décentrer, de le démembrer et de le démystifier. Pourtant, la présence de l'*[*Etat*] *ne cesse de s'imposer au point d'amener certains auteurs à la questionner à nouveau et à réactualiser l'idée que faire de l'analyse des politiques publiques n'est finalement pas autre chose que de construire par les policies une sociologie de l'*[*Etat*]*, de la*

[1933] BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, « Introduction » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT Sophie & RAVINET, Pauline (dir), *Une « French touch » dans …*, *op. cit.*, p. 21.

chose publique et même une sociologie historique de l'[*Etat*] *à partir d'un objet, d'un processus particulier* »[1934]. Dans ce travail, l'Etat est essentiellement appréhendé par les variables qui déterminent les processus de l'action publique (cf. tableau n° 1 « Lire les réformes universitaires par une sociologie historique de l'Etat et appréhender l'Etat par une lecture des politiques publiques de l'enseignement supérieur »). Aussi, on propose une définition où l'Etat se donne à voir et se structure par l'ensemble des processus historiques configurant des secteurs de politiques publiques. Cette entrée par la sociologie historique de l'Etat permet de se détacher de la problématique de l'adaptabilité et du voyage des concepts théoriques mais plutôt d'esquisser, à partir de la matrice de l'Etat, des modèles comparatifs innovants pour la sous-discipline, notamment entre le Nord et les Suds.

L'apport de l'analyse des politiques publiques en Afrique à la sous-discipline : l'approche par la sociologie historique de l'Etat

Alors que les chercheurs en études africaines ont été peu impliqués dans l'analyse des processus de décision, de mise en œuvre et, plus généralement, dans les débats théoriques ayant structuré cette sous-discipline de la science politique, on observe depuis les années 1990 de nombreuses recherches effectuées sur des secteurs de politiques publiques en Afrique. La multiplication de ces travaux a eu comme principal apport de construire une banalité des terrains africains en les insérant au sein de la littérature généraliste, par l'emprunt d'outils et de concepts construits sur des terrains du Nord. Pourtant, l'approche de l'analyse de l'action publique en Afrique demeure encore largement un objet exotique et déconnectée des débats théoriques comme méthodologiques de la sous-discipline. Comme esquissé précédemment, ce constat s'explique par les interrogations que suscite l'Etat en Afrique (partie 1). Aussi, on observe que la littérature de l'analyse de

[1934] DARBON, Dominique, « L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains », communication pour le 13ème Congrès national de

l'action publique sur le continent s'est restreinte essentiellement à décrire des monographies et, surtout, à se dissocier des résultats accumulés sur la sociologie de l'Etat en Afrique.

Paradoxalement, les études africaines françaises comme anglo-saxonnes ont été rythmées par de nombreux débats et travaux sur une approche historique de l'Etat (théories sur la dépendance, sur l'Etat « failed » comme « collapsed », sur le néopatrimonialisme, la politique du ventre, etc.). Ces travaux sur l'Etat en Afrique ont la particularité de ne pas avoir mobilisé les résultats des études sur les politiques publiques. Alors que l'analyse de l'action publique au Nord n'a eu de cesse de réévaluer l'Etat dans les processus de mise sur agenda, de fabrique comme d'implémentation, l'apport des politiques publiques en Afrique, et plus largement aux Suds, pourrait être de réhabiliter la sociologie de l'Etat dans l'étude de la sociologie de l'action publique. En effet, l'analyste des politiques publiques aux Suds est directement confronté à la sociologie de l'Etat, ne serait-ce que pour des questions méthodologiques et théoriques, puisque les politiques publiques s'exercent dans des situations néopatrimoniales, autoritaires, faibles ou faillis. La question de l'appareil et des capacités de l'Etat se posant plus crûment qu'au Nord, l'un des apports des Suds à l'analyse généraliste des politiques publiques est cette mobilisation, plus systématique, de la littérature sur la sociologie historique de l'Etat.

Cette approche de l'Etat par l'action publique sur le continent permet également de réactiver les débats sur l'Etat en Afrique qui ont eu tendance à s'essouffler ces dernières années[1935]. En insistant, par exemple, sur une perspective de temps

---

l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 2015, p. 2.

[1935] Cette réflexion est issue d'un papier rédigé avec Clothilde Hugon « « Penser l'action publique » en contexte africain. Quelques réflexions théoriques. Introduction pour la proposition de coordination d'un numéro thématique de la revue Gouvernement et action publique », séminaire de recherche de LAM, 21 mai 2015, Bordeaux.

longs, utilisée notamment par l'approche sociohistorique de l'action publique[1936], l'étude de l'action publique est performante pour conceptualiser l'Etat et sa recomposition en Afrique. Les travaux de J.-F. Bayart interrogeant la sociologie historique de l'Etat en Afrique pourraient être mobilisés et questionnés aux regards d'analyses historiques de secteurs de politiques publiques. Par exemple, si on utilise la variable du changement/non-changement (sentier de dépendance, incrémentalisme, etc.), il conviendrait de mesurer le poids de la trajectoire de nombreux Etats africains dans la capacité de changement des politiques publiques. Comme l'affirme J.-F. Bayart, « *l'Etat post-colonial a hérité d'une histoire coloniale et précoloniale singulière. Et lui même n'a pas tardé à produire à son tour de l'histoire. Les acteurs politiques contemporains sont peu ou prou les prisonniers de ces trajectoires historiques, variable d'un pays à l'autre* »[1937].

Au travers de cette histoire singulière coloniale, on peut émettre l'hypothèse que les politiques publiques évoluent plus difficilement dans des Etats postcoloniaux où l'on observe un enchevêtrement et une superposition de cadres juridiques (par exemple, dans le secteur foncier et dans le code de la famille[1938]), portés par des conceptions différentes des rapports au droit, de l'Etat comme de la société. Ces pluralités de cadres et ces configurations institutionnelles en « mille-feuilles », mobilisées par les acteurs comme des ressources, interrogent la capacité de changement, puisque les politiques publiques sont porteuses d'héritages parfois contradictoires. Cette analyse du changement en Afrique est également accentuée par une lecture en terme de mobilité du personnel. En effet, en utilisant une perspective de temps long, qui est probablement l'une des plus novatrice de l'analyse des politiques publiques sur le continent, on observe

[1936] Voir notamment des synthèses dans LABORIER, Pascale et TROM, Danny (dir.), *Historicités de l'action publique,* Paris, Presses Universitaires de France, 2003 et PAYRE, Renaud et POLLET, Gilles, *Socio-histoire de l'action …*, *op. cit.*

[1937] BAYART, Jean-François, « L'Etat », in COULON, Christian et MARTIN, Denis-Constant (dir.), *Les Afriques politiques,* Paris, La Découverte, 1991, p. 221.

[1938] Voir par exemple les travaux de CHAUVEAU, Jean-Pierre, LE PAPE, Marc et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « La pluralité des … », *op. cit.* et N'DIAYE, Marième, « La politique constitutive au Sud : Refonder le droit de la famille au Sénégal et au Maroc », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2012.

une très forte mobilité de l'ensemble du personnel en charge de la fabrique comme de la mise en œuvre des politiques publiques[1939]. Que ce soit les fonctionnaires internationaux, les experts et techniciens détachés au sein des administrations des Etats ou encore les employés nationaux et locaux, cette forte circulation des acteurs des politiques publiques semble rendre le changement plus délicat en Afrique qu'au Nord.

Repenser l'Etat et ses catégories par les politiques publiques

L'entrée par les politiques publiques permet également de questionner les concepts et adjectifs adossés à l'Etat. Par exemple, le concept d'Etat fragile a été questionné dans le cadre de l'analyse des (non)réformes à l'Université du Burundi (partie 2, chapitre 4). Il a été démontré que cette notion, construite essentiellement par les expertises des organisations internationales et les bailleurs de fonds, et reprise dans des travaux universitaires, ne semble pas opérante pour l'étude des politiques publiques. L'approche par l'action publique permet ainsi de repenser et réinterroger ces catégories conceptualisant l'Etat. L'intérêt pour l'analyse des politiques publiques n'est pas l'exercice délicat de la classification des pays mais bien l'articulation de la sociologie de l'action publique et de la sociologie historique de l'Etat.

Dès lors, on pourrait esquisser des modèles de processus de politiques publiques différenciés en fonction des caractéristiques sociologiques et historique de l'Etat (capacités bureaucratiques de l'administration, nature des régimes, etc.). Par exemple, si l'on utilise la variable de la configuration du réseau d'acteurs intervenant dans la fabrique des politiques publiques, on pourrait soumettre l'hypothèse, par l'analyse comparée sectorielle, que le réseau d'acteurs est plus compétitif et ouvert au Nord qu'au Sud. Comme on l'a démontré dans ce travail

[1939] DARBON, Dominique, « L'extranéité des politiques … », *op. cit.*, p. 23.

(chapitre 1 et partie 1, chapitre 3), alors que la sectorisation est ouverte dans les pays dépendant plus fortement de l'aide internationale eu égard aux capacités financières et institutionnelles limitées de l'Etat, le nombre d'acteurs impliqué dans le réseau de politique publique est paradoxalement restreint. Les travaux sur les politiques publiques permettent, par cette entrée par les réseaux d'acteurs, de réinterroger la littérature sur les élites et d'esquisser des comparaisons sur la base de cette variable de la trajectoire historique de l'Etat.

Faire de l'analyse comparée de la sociologie de l'action publique par la sociologie historique de l'Etat

Afin de contribuer aux enjeux méthodologiques comme théoriques de l'analyse des politiques publiques en Afrique et afin d'alimenter les débats et la littérature généraliste de la sous-discipline en science politique, l'approche comparative semble la plus heuristique pour s'écarter de la singularité des spécificités domestiques et plutôt repérer les variables dominantes structurant les processus de politiques publiques. Alors que les réflexions en science politique sont de plus en plus soumises à l'exercice de la comparaison, on soutient que c'est par ce biais méthodologique que l'on peut, d'une part, appréhender les banalités et les spécificités des politiques publiques en Afrique et, d'autre part, alimenter le cadre théorique général de l'action publique afin de contribuer à insérer les études sur l'Afrique dans le champs de la science politique.

On propose alors trois modèles de comparaison pour l'analyse des politiques publiques. Dès lors, l'objectif est de déterminer, pour chacun de ces modèles, la variable explicative dominante qui permet de penser la comparaison, c'est-à-dire d'appréhender tant les dynamiques divergentes que convergentes.

- Premier modèle de comparaison : analyse comparée entre plusieurs pays dans un même secteur de politique publique.

- ⌘ Hypothèse de variable explicative dominante structurant la comparaison : caractéristiques sociologiques et historiques des Etats.

- ❖ Deuxième modèle de comparaison : analyse comparée au sein d'un pays de plusieurs secteurs de politique publique.
- ⌘ Hypothèse de variable explicative dominante structurant la comparaison : historicité et construction des secteurs dans la formation de l'Etat.

- ❖ Troisième modèle de comparaison : analyse comparée de différents projets dans un secteur de politique publique au sein d'un pays.
- ⌘ Hypothèse de variable explicative dominante structurant la comparaison : construction bureaucratique liée à la capacité de l'Etat à se déployer administrativement et géographiquement.

Les hypothèses de variables explicatives structurant la comparaison de chacun des trois modèles ont comme particularité d'effectuer une articulation directe entre la sociologie des politiques publiques et la sociologie historique de l'Etat. Ces hypothèses renforcent le constat d'établir un lien explicite nécessaire entre la littérature sur la sociologie de la construction de l'Etat en Afrique et les travaux empiriques sur des secteurs de politiques publiques.

Appréhender et théoriser les spécificités sectorielles : l'enseignement supérieur, entre consensus international et pratiques nationales et locales

Le secteur de l'enseignement supérieur est caractérisé par l'influence de l'expertise internationale, construite notamment dans les rapports de l'UNESCO et de la Banque mondiale (partie 1, chapitres 1 et 3). Cette construction d'un problème universitaire et les recommandations qui y sont formulées ont la

singularité d'être reprises par des forums intermédiaires ayant la particularité de diffuser cette évaluation des réformes à implémenter. Ces groupes d'acteurs (AIU, PHEA, IUCEA, ADEA, ANIE etc.) n'ont pas la capacité de fabriquer une expertise indépendante de celle produite par les organismes internationaux mais participent pleinement à sa diffusion et à se reconstruction. Si l'on reprend la classification d'Eve Fouilleux, les organisations internationales comme la Banque mondiale et l'UNESCO représentent les forums de la rhétorique politique assurant l'activité essentielle de la production des idées. Ensuite, les forums intermédiaires, qui font partie intégrante des forums de la rhétorique politique, participent à la circulation de ces idées et fabriquent de nouvelles grilles d'analyse sur la base des recommandations des OI, notamment dans le choix des axes prioritaires (par exemple, l'assurance qualité promue par l'IUCEA). Mais cette expertise reste intrinsèquement liée à celle produite dans les rapports des organisations internationales. La deuxième catégorie identifiée par E. Fouilleux est celle des forums des communautés de politiques publiques qui institutionnalisent ces idées en instrument de politique publique. Ces espaces correspondent à l'opérationnalité de ces instruments renégociés par les configurations de pouvoir au niveau national et local.

Cette notion de forum des communautés de politiques publiques est à questionner pour le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est. Alors que le concept souligne la constitution de groupes d'acteurs organisés défendant des perceptions hétérogènes du problème et des solutions différenciées, le secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est n'est pas l'objet de débats et de controverses politiques spécifiques[1940]. Du fait de son image encore très élitiste, l'enseignement supérieur n'est pas, par exemple, une problématique prioritaire des débats pendant les campagnes électorales, comme peut l'être l'accès à l'éducation de base. On observe, plutôt, une forme d'homogénéité chez

[1940] Voir, à ce propos, des points comparables avec le secteur de l'environnement au Mozambique dans NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la nature … », *op. cit.*

les élites politiques comme universitaires des enjeux du secteur, principalement orientés par les discours internationaux (nécessité de massifier l'accès à l'enseignement supérieur, d'introduire des étudiants privés et des frais d'inscription élevés pour pérenniser le fonctionnement économique des établissements, privilégier le développement des filières scientifiques et introduire une éducation primaire gratuite).

Les associations étudiantes sont finalement les seuls groupes relativement organisés proposant un discours distinct sur la problématique de l'introduction de la politique de partage des coûts. Le secteur ne se caractérise pas, dans la région, par la fabrique d'une contre-expertise, notamment autour d'experts régionaux, pour proposer des recettes différentes de celles promues dans les rapports des organisations et qui circulent par les forums intermédiaires. La construction de l'expertise sur l'enseignement supérieur se joue au sein de ces forums de la rhétorique politique et intermédiaires, par exemple en terme de changement de référentiel (partie 1, chapitre 1). Aussi, la cristallisation des enjeux politiques nationaux et locaux dans le secteur de l'enseignement supérieur ne s'effectue pas, ou peu, dans la phase de fabrique des politiques publiques mais s'exerce plutôt au moment de la mise en œuvre. L'exemple de l'échec de l'implémentation, à plusieurs reprises, d'une réforme de la bourse en est un parfait exemple (partie 2, chapitre 4). Malgré l'absence de groupes d'acteurs organisés régionalement comme nationalement, proposant de nouveaux référentiels au secteur de l'enseignement supérieur, ce travail démontre bien, pour autant, les luttes de pouvoir politique qui se greffent aux réformes, liées notamment à la construction de l'Etat. Tout l'enjeu pour l'analyse de l'action publique consiste alors dans le décalage entre les scènes qui produisent les idées relatives au problème soulevé et les espaces sociaux qui les reprennent et les institutionnalisent en construisant de l'action publique.

Les analyses de politiques publiques doivent alors multiplier les travaux comparatifs sectoriels en Afrique pour appréhender les convergences et divergences, tant au niveau de la fabrique de l'action publique que dans sa mise en œuvre. Des secteurs comme la lutte contre le sida ou les politiques foncières sont en effet structurés par de multiples réseaux d'acteurs en compétition pour contrôler les référentiels et règles du jeu servant de base aux processus de politiques publiques[1941]. On observe, par exemple, des politisations qui s'exercent à des niveaux différents du processus de politique publique. Ces différences s'évaluent principalement dans la place occupée du secteur dans la construction historique de l'Etat. De même, l'approche par l'action collective est une porte d'entrée intéressante pour questionner ces comparaisons sectorielles en s'intéressant, par la mobilisation d'acteurs de la société civile, à la participation d'acteurs non-étatiques aux politiques publiques et aux relations entre l'Etat et sa société.

Ce qui circule / Ce qui ne circule pas

Ce travail sur la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est a permis de mettre en exergue les réformes qui circulent dans la région et celles qui sont le produit, parfois, de plus de résistance. Ainsi, on observe empiriquement certaines formes de standardisation des structures universitaires. A travers une approche sur les instruments d'action publique, on a ainsi démontré comment le Conseil interuniversitaire d'Afrique de l'Est favorise la diffusion de normes et de procédures d'assurance qualité dans les établissements de la région (partie 1, chapitre 4). De la même manière, on observe des transformations similaires en Ouganda, Tanzanie, Kenya et Burundi en terme de contenu des enseignements,

[1941] Se référer aux travaux d'EBOKO, Fred, « Vers une matrice … », *art. cit.* ; 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 13ème Congrès national de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 2015 et SCHLIMMER, Sina et PROVINI, Olivier, « Analysing Transnational Policymaking Through the Theoretical Lens of State Building in

s'adaptant de plus en plus aux besoins du marché et à la demande d'employabilité des étudiants. Si l'on s'arrête à cette observation, par exemple en terme de gouvernance universitaire, on peut avoir l'impression d'une forme d'uniformisation et d'harmonisation des systèmes éducatifs liée à la circulation des solutions d'action publique, des grilles d'analyse et des acteurs participant à la fabrique des politiques publiques. D'ailleurs, un nombre important de travaux scientifiques défend, par cette lecture des objets qui circulent, ces hypothèses autour de la transnationalisation des systèmes éducatifs, et plus largement, des politiques publiques[1942].

Pour autant, on défend l'argument que cette appréhension des réformes doit être complétée par une étude des objets qui ne circulent pas, ou moins. Ainsi, l'analyse de la réforme de la politique de partage des coûts, qui est au centre d'un ensemble de conflits d'intérêts, d'acteurs et souvent intimement liée à la construction de l'Etat et à sa légitimité, démontre que les processus convergents de politiques publiques sont complétés par des divergences saillantes (partie 1, chapitre 2 et partie 2, chapitres 2, 3 et 4). La réforme du « cost-sharing » est l'objet d'une plus forte politisation que la transformation des curricula et cursus universitaires proposés à l'université. On peut soumettre l'hypothèse que les transferts de politiques publiques sont intrinsèquement liés à la politisation de l'objet concerné. Et que l'écart entre la construction d'un modèle et son implémentation est d'autant plus grand que l'objet est associé à la construction historique de l'Etat et, par concordance, politisé, c'est-à-dire qu'il configure des relations de pouvoir entre des acteurs.

Tanzania. A Comparative Study of Higher Education and Land Policies », International Conference on Public Policy, Milan, 2015.

[1942] Voir, par exemple, le papier de CHARTON, Hélène, « La fabrique du consensus scolaire au Sénégal : acteurs et pratiques de l'action publique en contexte international », communication pour le 13ème Congrès national de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 2015.

Une analyse des politiques publiques en Afrique centrée sur la mise sur agenda : de l'apport des décalages entre la fabrique et la mise en œuvre

Enfin, au delà de cette grille de lecture sur « ce qui circule/ce qui ne circule pas », l'intérêt pour l'analyse des politiques publiques en Afrique est de multiplier les recherches sur la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique. En effet, on peut observer que la majorité de la littérature ayant pour objet un secteur de politique publique sur le continent s'intéresse essentiellement à la phase de mise sur agenda et de prise de décision. En observant, notamment, les acteurs intervenant dans ces différentes phases de fabrique d'une politique publique[1943], les auteurs ont esquissé des hypothèses participant aux débats sur la transnationalisation des politiques publiques[1944]. Cette lecture encourage l'analyse de standardisation des configurations d'action publique. A travers la mise en place de réseaux transnationaux, de la circulation d'experts nationaux et internationaux dans des forums et de l'influence de l'aide internationale dans la construction de l'Etat, ces études participent à la construction de résultats similaires, indépendamment du secteur de politique publique. On assisterait ainsi à la constitution de réseaux et de configurations de politiques publiques quasi-identiques, quel que soit le secteur étudié. Ce sont ces processus transnationaux de politiques publiques qui sont ainsi au cœur des thèses sur la privatisation de

---

[1943] Ce constat dans la littérature francophone provient probablement de l'influence des études sur l'approche cognitive des politiques publiques comme de la sociologie de l'action publique.

[1944] La multiplication de ces études sur la transnationalisation des politiques publiques sur le continent est notamment remarquable à travers les colloques consacrés aux études africaines. Des panels sont ainsi régulièrement organisés autour de cette lecture de l'action publique, participant aux débats sur l'intégration du continent dans le processus de la mondialisation. Voir par exemple le panel de Marième N'Diaye et Rozenn Diallo « Transnational Policymaking and State Formation in Africa : How Do Transnational Networks of Actors and Institutions Affect State Formation », 6th European Conference on African Studies, 8-10 juillet 2015. Elles écrivent, par exemple, dans la présentation de leur panel : « *the incorporation of the state in transnational networks of actors and institutions, both public and private, is a global phenomenon. Public authorities are for instance more and more in competition and/or bypassed by transnational networks of expertise and philanthropy, whose multiplication gives birth to normative and semi-autonomous spaces that coexist with the state sphere. Policymaking is thus transnational in most sectors (education, security, health, environment, law). In that regard, we can speak of a* globalized state*, in the sense of new forms of government that are greatly globalized* ». Consulté sur http://www.ecas2015.fr/the-impact-of-transnational-policymaking-on-state-formation-in-africa/, le 07/07/2015.

l'enseignement supérieur, du secteur de la santé ou encore de l'accaparement des terres à grandes échelles (« land grabbing »).

Pourtant, ce travail sur la circulation des politiques publiques d'enseignement supérieur en Afrique de l'Est a confirmé des écarts importants entre les phases de fabrique et d'implémentation des réformes. Ce constat est loin d'être une spécificité du continent et plutôt un objet classique des résultats accumulés par la sous-discipline. Par exemple, alors que la mise sur agenda de la politique de « partage des coûts » est effective depuis le début des années 1990 en Tanzanie, on a démontré (partie 2, chapitre 3) qu'il est indispensable de mesurer l'écart entre l'annonce de la réforme et sa mise en œuvre effective. En effet, l'Université de Dar es Salaam reste encore majoritairement subventionnée par l'Etat malgré les mises en place successives de dispositifs tendant à privatiser l'établissement (frais d'inscription, étudiants privés, etc.). Les réformes en Tanzanie sont ainsi le résultat de l'équilibre entre les exigences et discours internationaux et le maintien de pratiques nationales issu d'enjeux politiques liés à la construction historique de l'Etat post-socialiste.

De manière similaire, il a été démontré, dans le cadre de l'Ouganda, l'écart entre la fabrique d'une expertise sur l'enseignement supérieur visant à modifier l'équilibre des inscriptions des étudiants entre les filières de sciences et de SHS et les pratiques effectives au sein de l'Université de Makerere (partie 1, chapitre 4). Malgré la diffusion et la multiplication d'instruments d'action publique (visions 2025 et 2040), leur appropriation et leur mise en application ont engendré des effets non-désirés. L'exemple de l'Université de Makerere illustre bien comment les responsables des facultés des SHS ont tiré bénéfice de ces instruments pour attirer toujours plus d'étudiants dans leurs filières en modifiant leurs offres universitaires aux détriments des facultés de sciences et des programmes nationaux de développement. Cette lecture du décalage entre la fabrique d'une réforme et sa mise en œuvre est nécessaire pour l'analyse des politiques

publiques en Afrique puisqu'elle souligne comment se greffent de nouveaux acteurs, enjeux politiques, et relations de pouvoir lors de cette phase d'implémentation. Elle permet également de nuancer cette approche en terme de transnationalisation des processus de politique publique. Il est donc important, dans les futurs travaux d'analyse des politiques publiques en Afrique et aux Suds, de mesurer ce décalage entre la phase de fabrique de l'action publique et de sa mise en œuvre.

Bibliographie

La construction historique de l'Etat

AKIN AINA, Tade, L. CHACHAGE, Chachage Seithy et ANNAN-YAO, Elisabeth (éd.), *Globalization and Social Policy in Africa*, Dakar, CODESRIA, 2004.

ALMOND, Gabriel, « The Return to the State », *American Political Science Review*, vol. 82, n° 3, 1988, p. 853-874.

BACH, Daniel (éd.), *Regionalisation in Africa : Integration and Disintegration*, Bloomington, Indiana University Press, 1999.

BACH, Daniel et GAZIBO, Mamadou (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011.

BADIE, Bertrand, *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995.

BADIE, Bertrand et SMOUTS, Marie-Claude, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

BANEGAS, Richard, « De la guerre au maintien de la paix : le nouveau business mercenaire », *Critique internationale*, 1998, vol. 1, n° 1, p. 179-194.

BAYART, Jean-François, « L'Etat », in COULON, Christian et MARTIN, Denis-Constant (dir.), *Les Afriques politiques,* Paris, La Découverte, 1991, p. 213-230.

BAYART, Jean-François, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, 1999, n° 5, p. 97-120.

BAYART, Jean-François, *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006 (1989).

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

BERTHELEMY, Jean-Claude, KAUFFMANN, Céline, VALFORT, Marie-Anne et WEGNER, Lucia (dir.), *Privatisation en Afrique subsaharienne : un état des lieux*, Paris, OCDE, 2004.

BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France. 1989-1992*, Paris, Raisons d'agir/Seuil, 2012.

BRATTON, Michael et VAN DE WALLE, Nicolas, *Democratic Experiments in Africa : Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

CARMENT, David, STEWART, Prest et SAMY, Yiagadeesen, *Security, Development, and the Fragile State : Bridging the Gap between Theory and Policy*, Londres, Routledge, 2010.

CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 1996. Démocratisation : arrêt sur images*, Paris, Karthala, 1996.

CHABAL, Patrick et DALOZ, Jean-Pascal, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999.

CHELLE, Elise, « Un militantisme réformateur : les manuels du nouveau management public », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n°3, p. 19-36.

COUSSY, Jean, « Etats africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », *L'Economie politique*, 2006, vol. 4, n° 32, p. 29-40.

CROZIER, Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992 (1977).

DALOZ, Jean-Pascal (dir.), *Le (non-)renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, Bordeaux, CEAN, 1999.

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

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.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOCPOL, Theda (éd.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

FERGUSON, James, *The Anti-Politics Machine. « Development », Depolitization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press, 1990.

FERGUSON, James, *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Durham, Duke, 2006.

GAZIBO, Mamoudou, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique. Analyse institutionnelle et stratégique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2005.

GAZIBO, Mamoudou et THIRIOT, Céline (dir.), *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009.

GENIEYS, William, *Sociologie politique des élites*, Paris, Armand Colin, 2011.

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.

GRANT, Andrew J et SODERBAUM, Fredrik (éd.), *The New Regionalism in Africa*, Aldershot, Ashgate, 2003.

GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005.

HARRISON, Graham, « Economic Faith, Social Project, and a Misreading of African Society : the Travails of Neoliberalism in Africa », *Third World Quarterly*, 2005, vol. 26, n° 8, p. 1303-1320.

HARRISON, Graham, *Neoliberal Africa. The Impact of Global Social Engineering*, Londres/New York, Zed Books, 2010.

HIBOU, Béatrice (dir.), *La privatisation des Etats,* Paris, Karthala, 1999.

HIBOU, Béatrice, « La « décharge », nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, 1999, n° 73, p. 6-15.

HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011.

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

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

HYDEN, Goran, « Governance and the Study of Politics » in HYDEN, Goran et BRATTON, Michael (éd.), *Governance and Politics in Africa*, Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1992, p. 1-26.

JACKSON, Robert H., *Quasi-states : Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993 (1988).

KELSALL, Tim, *Business, Politics and the State in Africa. Challenging the Orthodoxies of Growth and Transformation*, London, Zed Books, 2013.

KING, Desmond et LE GALES, Patrick, « Sociologie de l'Etat en recomposition », *Revue française de sociologie*, 2011, vol. 52, n° 3, p. 453-480.

LE GALES, Patrick et VEZINAT, Nadège, *L'Etat recomposé*, Paris, Presses universitaires de France, 2014.

LEVITSKY, Steven et WAY, Lucan A., « Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change », *Comparative Politics*, 2006, vol. 38, n° 4, p. 379-400.

LEVY, Brian et KPUNDEH, Sahr (éd.), *Building State Capacity in Africa. New Approaches, Emerging Lessons*, Washington, World Bank, 2004.

MAMDANI, Mahmood, *Citizen and Subject : Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Kampala/Londres, Fountain Publishers/James Currey, 1996.

MBEMBE, Achille, *Les jeunes et l'ordre politique en Afrique noire. Logiques sociales*, Paris, L'Harmattan, 1985.

MBEMBE, Achille, « Du gouvernement privé indirect », *Politique africaine*, 1999, n° 73, p. 103-121.

MEDARD, Jean-François, *Etats d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991.

MEDARD, Jean-François, « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique africaine*, 1991, n° 43, p. 92-104.

MIGDAL, Joel S., *Strong Societies and Weak States : State-society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

MILLS, Greg et STREMLAU, John, *The Privatisation of Security in Africa*, Johannesburg, The South African Institute of International Affairs, 1999.

MINK, Georges et NEUMAYER, Laure, *History, Memory and Politics in Central and Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan, 2013.

MKANDAWIRE, Thandika et OLUKOSHI, Adebayo, *Between Liberalisation and Oppression : the Politics of Structural Adjustment in Africa*, Dakar, CODESRIA, 1995.

NAY, Olivier, « La théorie des « Etats fragiles » : un nouveau développementalisme politique ? », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 1, n° 1, p. 139-151.

PITCHER, Anne M. et ASKEW, Kelly M., « African Socialisms and Postsocialisms », *Africa : Journal of the International Africa Institute*, 2006, vol. 76, n° 1, p. 1-14.

POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle, « La démobilisation collective au Cameroun : entre régime postautoritaire et militantisme extraverti », *Critique internationale*, 2008, vol. 3, n° 40, p. 73-94.

POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle et SIMEANT, Johanna, « African Voices and Activists at the WSF in Nairobi : The Uncertain Ways of Transnational African Activism », *American Sociological Association*, 2010, vol. 16, n° 1, p. 82-93.

QUANTIN, Patrick, « Les élites politiques face aux transitions démocratiques » in CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 1995. « Le meilleur, le pire et l'incertain »*, Paris, Karthala, 1995, p. 277-285.

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

SCHLICHTE, Klaus, *The Dynamics of States : the Formation and Crises of State Domination*, Burlington, Ashgage, 2005.

SHEARER, David, *Private Armies and Military Interventions*, Oxford, International Institute for Strategic Studies, 1998.

SIMEANT, Johanna, « Protester/Mobiliser/Ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain », *Revue internationale de politique comparée*, 2013, vol. 20, n° 2, p. 125-143.

SODERBAUM, Fredrik et TAYLOR, Ian (éd.), *Afro-Regions : The Dynamics of Cross-Border Micro-Regionalism in Africa*, Uppsala, Nordic Afrika Institut, 2008.

STRANGE, Susan, *The Retreat of the State : the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

STRANGE, Susan, « The Future of Global Capitalism ; or Will Divergence Persist Forever ? » in CROUCH, Colin et STREECK, Wolfgang (éd.), *The Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity*, Londres, Sage, 1997, p. 182-192.

WILLIAMS, Gavin, « Les contradictions de la Banque mondiale et la crise de l'Etat en Afrique » in TERRAY, Emmanuel (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 359-382.

ZARTMAN, William I. (éd.), *Collapsed States. The disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

ZOOMERS, Annelies, « Globalisation and Foreignisation of Space : Seven Processes Driving the Current Global Land Grab », *Journal of Peasant Studies*, 2010, vol. 37, n° 2, p. 427-447.

Etats et sociétés d'Afrique de l'Est

ADAM, Christopher S. et GUNNING, Jan W., « Redesigning the Aid Contract : Donors' Use of Performance Indicators in Uganda », *World Development*, 2002, vol. 30, n° 12, p. 2045-2056.

ARRIOLA, Leonardo R., « Capital and Opposition in Africa. Coalition Building in Multiethnic Societies », *World Politics*, 2013, vol. 65, n° 2, p. 233-272.

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

ASIIMWE, Delius et MUSISI, Nakanyike B. (éd.), *Decentralisation and Transformation of Governance in Uganda*, Kampala, Fountain Publishers, 2007.

ASKEW, Kelly M., « Sung and Unsung : Musical Reflections on Tanzanian Postsocialisms », *Africa*, 2006, vol. 76, n° 1, p. 15-43.

AVIRGAN, Tony et HONEY, Martha, *War in Uganda. The Legacy of Idi Amin*, Westport/Londres, Lawrence Hill/Zed Press, 1982.

BAGACHWA, M. S. D., « La libéralisation économique. Crises et ajustements structurels » in BAROIN, Catherine et CONSTANTIN, François (dir.), *La Tanzanie contemporaine*, Paris, Karthala, 1999, p. 211-227.

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

BANEGAS, Richard, « Les aléas d'une stratégie d'extraversion », *Politique africaine*, 1999, n° 75, p. 5-19.

BANEGAS, Richard, « Démocratie, sécurité et gouvernance en Ouganda : les dilemmes des politiques internationales de sortie de crise », non publié, cours dispensé dans le cadre du master 2 recherche études africaines, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010.

BARKAN, Joel D., « Kenya After Moi », *Foreign Affairs*, 2004, vol. 83, n° 1, p. 87-100.

BECKER, Felicitas, « Remembering Nyerere : Political Rhetoric and Dissent in Contemporary Tanzania », *African Affairs*, 2013, vol. 112, n° 447, p. 1-24.

BERMAN, Bruce, *Control and Crisis in Colonial Kenya. The Dialectic of Domination*, Nairobi/Londres, East African Educational Publishers/James Currey, 1990.

BERMAN, Bruce et LONSDALE, John, *Unhappy Valley : Conflict in Kenya and Africa. Book One : State and Class* Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1992.

BERMAN, Bruce et LONSDALE, John, *Unhappy Valley : Conflict in Kenya and Africa. Book Two : Violence and Ethnicity*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1992.

BIENEN, Henry, *Tanzania. Party Transformation and Economic Development*, New Jersey, Princeton University Press, 1974 (1970).

BIGSTEN, Arne and DANIELSON, Anders, « Tanzania : Is the Ugly Duckling Finally Growing Up », Working paper, Nordic Africa Institute, Research Report n° 120, 2001.

BJERK, Paul K., « Sovereignty and Socialism in Tanzania : The Historiography of an African State », *History in Africa*, 2010, vol. 37, p. 275-319.

BOAS, Morten et DUNN, Kevin, *Politics of Origin in Africa. Autochthony, Citizenship and Conflict*, Londres/New York, Zed Books, 2013.

BOCQUIER, Philippe, « Les impacts sociaux de la crise économique à Nairobi », *Politique africaine*, 2003, n° 90, p. 78-93.

BOESEN, Jannik, HAVNEVIK, Kjell J., KOPONEN, Juhani et ODEGAARD, Rie (éd.), *Tanzania : Crisis and Struggle for Survival*, Upssala, Scandinavian Institute of African Studies, 1986.

BOESEN, Jannik, STORGARD MADSEN, Birgit et MOODY, Tony, *Ujamaa. Socialism From Above*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1977.

BOONE, Catherine, « Land Conflict and Distributive Politics in Kenya », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 75-103.

BOURMAUD, Daniel, *Histoire politique du Kenya. Etat et pouvoir local*, Paris, CREDU/Karthala, 1988.

BRANCH, Daniel, *Kenya. Between Hope and Despair, 1963-2011*, New Haven/London, Yale University Press, 2011.

BRANCH, Daniel et CHEESEMAN, Nic, « Democratization, Sequencing, and State Failure in Africa : Lessons from Kenya », *African Affairs*, 2008, vol. 108, n° 430, p. 1-26.

BRISSET-FOUCAULT, Florence, « Prendre la parole en Ouganda. Critique et citoyenneté sous l'hégémonie du Mouvement de Résistance Nationale (NRM) », thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2011.

BROWN, Stephen, « Authoritarian Leaders and Multiparty Elections in Africa : How Foreign Donors Help to Keep Kenya's Daniel Arap Moi in Power », *Third World Quarterly*, 2001, vol. 22, n° 5, p. 725-739.

BROWN, Stephen, « From Demiurge to Midwife : Changing Donor Roles in Kenya's Democratisation Process » in MURUNGA, Godwin R. et NASONG'O, Shadrack W. (éd.), *Kenya. The Struggle for Democracy*, Dakar, CODESRIA, 2007 p. 301-329.

CAMPBELL, Horace et STEIN, Howard (éd.), *Tanzania and the IMF. The Dynamics of Liberalization*, San Francisco, Oxford Westview Press, 1992.

CAMPBELL, John R., « International Development and Bilateral Aid to Kenya in the 1990s », *Journal of Anthropological Research*, 2008, vol. 64, n° 2, p. 249-267.

CARBONE, Giovanni, *No-Party Democracy ? Ugandan Politics in Comparative Perspective*, Colorado, Lynne Rienner, 2008.

CATTERSON, Julie et LINDAHL, Claes, « The Sustainability Enigma – Aid Dependence and the Phasing out of Projects. The Case of Swedish Aid to Tanzania », Working paper, Report for the Expert Group on Development Issues, Swedish Ministry of Foreign Affairs, Stockholm, 1998.

CHRETIEN, Jean-Pierre, « Les racines de la violence contemporaine en Afrique », *Politique africaine*, 1991, n° 42, p. 15-27.

CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le défi de l'intégrisme ethnique dans l'historiographie africaniste. Le cas du Rwanda et du Burundi », *Politique africaine*, 1992, n° 46, p. 71-83.

CHRETIEN, Jean-Pierre, *Le Défi de l'ethnisme : Rwanda et Burundi (1990-1996)*, Paris, Karthala, 1997.

CHRETIEN, Jean-Pierre, « Le Burundi après la signature de l'accord d'Arusha », *Politique africaine*, 2000, n° 80, p. 136-151.

CHRETIEN, Jean-Pierre et DUPAQUIER, Jean-François, *Burundi 1972. Au bord des génocides*, Paris, Karthala, 2007.

CHRETIEN, Jean-Pierre et MUKURI, Melchior (dir.), *Burundi, la fracture identitaire. Logiques de violence et certitudes « ethniques »*, Paris, Karthala, 2002.

COLCLOUGH, Christopher et WEBB, Andrew, « A Triumph of Hope Over Reason ? Aid Accords and Education Policy in Kenya », *Comparative Education*, 2012, vol. 48, n° 2, p. 263-280.

COOKSEY, Brian, « Marketing Reform ? The Rise and Fall of Agricultural Liberalisation in Tanzania », *Development Policy Review*, 2003, vol. 21, n° 1, p. 67-91.

COPANS, Jean, « Le débat kenyan » in FAURE, Yves-André et ELLIS, Stephen (dir.), *Entreprises et entrepreneures africains*, Paris, Karthala, 1995, p. 105-113.

COULSON, Andrew, *Tanzania. A Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1982.

CROZON, Ariel, « Dire pour séduire : langages et politiques en Tanzanie » in MARTIN, Denis-Constant (dir.), *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Paris, Karthala/IFRA, 1998, p. 115-186.

CURTIS, Devons, « The International Peacebuilding Paradox : Power Sharing and Post-Conflict Governance in Burundi », *African Affairs*, 2012, vol. 112, n° 446, p. 72-91.

DAUCH, Gene et MARTIN, Denis-Constant, *L'héritage de Kenyatta. La transition politique au Kenya 1975-1982*, Paris, L'harmattan, 1985.

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

DE TORRENTE, Nicolas, « Pragmatism as Principle ? The Donors and « No-Party Democracy » in Uganda » in MUSISI, Nakanyike B. et DODGE, Cole P. (éd.), *Transformations in Uganda*, Kampala/Washington, Makerere Institute of Social Research/Cuny Centre, 2002, p. 35-56.

DOORENSPLEET, Renske et NIJZINK, Lia (éd.), *One-Party Dominance in African Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2013.

EDWARDS, Sebastian, *Toxic Aid. Economic Collapse and Recovery in Tanzania*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

ERGAS, Zecki et COURNANEL, Alain, « La politique des villages Ujamaa en Tanzanie : la fin d'un mythe », *Tiers-Monde*, 1979, Vol. 20, n° 77, p. 169-186.

FONTAINE, Jean-Marc et BIERMANN, Werner, « Ajustement structurel et stabilisation : Tanzanie et Kenya dans les années 80 », *Tiers-Monde*, 1987, vol. 28, n° 109, p. 123-138.

FOUERE, Marie-Aude, « The Legacy of J. K. Nyerere and the Tanzanian Elections of Oct.-Dec. 2005 » in CHARTON, Hélène et MEDARD, Claire (dir.), *Annuaire de l'Afrique orientale 2005*, Paris/Nairobi, L'Harmattan/IFRA, 2006, p. 33-58.

FOUERE, Marie-Aude, « J. K. Nyerere entre mythe et histoire : analyse de la production d'une mémoire publique officielle en Tanzanie post-socialiste. Les commémorations de la disparition du père de la nation », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2008, n° 41, p. 197-224.

FOUERE, Marie-Aude, « La fabrique d'un saint en Tanzanie postsocialiste. Essai d'analyse sur l'Eglise, l'Etat et le premier président Julius Nyerere », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2008, n° 39, p. 101-151.

FOUERE, Marie-Aude, « La préférence nationale en Tanzanie post-socialiste : entre citoyenneté, autochtonie et race », *Politique africaine*, 2009, n° 115, p. 137-154.

FOUERE, Marie-Aude, « J. K. Nyerere entre mythe et histoire : analyse de la production d'une culture nationale en Tanzanie post-socialiste », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2009, n° 4, p. 197-224.

FOUERE, Marie-Aude, « Tanzanie : la nation à l'épreuve du post-socialisme », *Politique africaine*, 2011, n° 121, p. 69-86.

FOUERE, Marie-Aude, « Julius Nyerere, Ujamaa, and Political Morality in Contemporary Tanzania », *African Studies Review*, 2014, vol. 57, n° 1, p. 1-24.

FOUERE, Marie-Aude (dir.), *Remembering Julius Nyerere in Tanzania : History, Legacy, Memories*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota, à paraître.

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

GIBBON, Peter, « Merchantisation of Production and Privatisation of Development in Post-Ujamaa Tanzania » in GIBBON, Peter (éd.), *Liberalised Development in Tanzania. Studies on Accumulation Processes and Local Institutions*, Uppsala Nordiska Afrikainstitutet, 1995, p. 9-36.

GRIFFITHS, Aaron et KATALIKAWE, James, « The Reformulation of Ugandan Democracy » in BASTIAN, Sunil et LUCKHAM, Robin (éd.), *Can Democracy Be Designed ?*, Londres, Zed Books, 2003, p. 93-119.

GRIGNON, François, « Le débat kenyan revisité », *Cahiers d'études africaines*, 1996, vol. 36, n° 143, p. 495-509.

GRIGNON, François, « Les années Nyayo. Racines de l'autoritarisme et graines de démocratie (1978-1991) » in GRIGNON, François et PRUNIER, Gérard (dir.), *Le Kenya contemporain*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 1998, p. 315-348.

GRIGNON, François, « La démocratisation au risque du débat ? Territoires de la critique et imaginaires politiques au Kenya (1990-1995) » in MARTIN, Denis-Constant (dir.), *Nouveaux langages du politique en Afrique Orientale*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 1998, p. 29-112.

GUICHAOUA, André (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Lille/Paris, Université de Lille/Karthala, 1995.

HAJAYANDI, Nicolas, « Analyse du processus de socialisation politique des jeunes au Burundi », thèse pour le doctorat de science politique, Université de Pau et des Pays des l'Adour, 2011.

HARBESON, John W., « Land and the Quest for a Democratic State in Kenya : Bringing Citizens Back in », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 15-30.

HARRISON, Graham, « Post-Conditionality Politics and Administrative Reform : Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania », *Development and Change*, 2001, vol. 32, p. 657-679.

HARRISON, Graham, MULLEY, Sarah et HOLTOM, Duncan, « Tanzania : a Genuine Case of Recipient Leadership in the Aid System ? » in WHITFIELD, Lindsay (éd.), *The Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 271-298.

HARTMANN, Jeannette, « Le capital privé en Tanzanie (1962-1982) », *Politique africaine*, 1987, n° 26, p. 73-91.

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

HAVNEVIK, Kjell J., *Tanzania. The Limits to Development from Above*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1993.

HAVNEVIK, Kjell et ISINIKA, Aida C. (éd.), *Tanzania in Transition : From Nyerere to Mkapa*, Dar es Salaam, Mkuki na Nyota Publishers, 2010.

HEARN, Julie, « Foreign Aid, Democratisation and Civil Society in Africa : a Study of South Africa, Ghana and Uganda », *Discussion Paper*, 1999, n° 368, Institute of Development Studies.

HEILMAN, Bruce et KAISER, Paul, « Identity and Politics in Tanzania », *Third World Quarterly*, 2002, vol. 23, n° 4, p. 691-709.

HEILMAN, Bruce et NDUMBRO, Laurean, « Corruption, Politics, and Societal Values in Tanzania : an Evaluation of the Mkapa Administration's Anti-Corruption Efforts », *African Journal of Politics*, 2002, vol. 7, n° 1, p. 1-20.

HIMBARA, David, *Kenyan Capitalists, the State, and Development*, Nairobi, East African Educational Publishers, 1994.

HODD, Michael (éd.), *Tanzania After Nyerere*, Londres, Pinter, 1988.

HORNSBY, Charles, *Kenya. A History Since Independence*, New York, I.B. Tauris, 2013.

HUNTER, Emma, « Revisiting Ujamaa : Political Legitimacy and the Construction of Community in Post-Colonial Tanzania », *Journal of Eastern African Studies*, 2008, vol. 2, n° 3, p. 471-485.

HYDEN, Göran, *Beyond Ujamaa in Tanzania. Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Berkley, University of California Press, 1982.

IBHAWOH, Bonny et DIBUA, J. I., « Deconstructing Ujamaa : the Legacy of Julius Nyerere in the Quest for Social and Economic Development in Africa », *African Journal of Political Science*, 2003, vol. 8, n° 1, p. 59-83.

IKIARA, Gerrishon K., « L'économie kenyane face à l'ajustement structurel (1978-1995) » in GRIGNON, François et PRUNIER, Gérard (dir.), *Le Kenya contemporain*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 1998, p. 255-272.

INZOLI, Angelo, *Le développement économique du Burundi et ses acteurs. XIXème – XXIème siècle*, Paris, L'Harmattan, 2012.

IVASKA, Andrew M., *Cultured States : Youth, Gender, and Modern Style in 1960s Dar es Salaam*, Durham, Duke University Press, 2011.

JANSEN, Eirik G., *Does Aid Work ? Reflections on a Natural Resources Programme in Tanzania.* Bergen, Michelsen Institute, 2009.

KAISER, Paul J., « Structural Adjustment and the Fragile Nation : the Demise of Social Unity in Tanzania », *The Journal of Modern African Studies*, 1996, vol. 34, n° 2, p. 227-237.

KAMAT, Vinay, « This Is Not Our Culture ! Discourses of Nostalgia and Narratives of Health Concerns in Post-Socialist Tanzania », *Africa*, 2008, vol. 78, n° 3, p. 359-383.

KANYINGA, Karuti et LONG, James D., « The Political Economy of Reforms in Kenya : The Post-2007 Election Violence and a New Constitution », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 31-51.

KASSIMIR, Ronald, « Reading Museveni : Structure, Agency and Pedagogy in Ugandan Politics », *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadiennes des Etudes Africaines*, 1999, vol. 33, n° 2/3, p. 649-673.

KELSALL, Tim, « Shop Windows and Smoke-Filled Rooms : Governance and the Re-Politicisation of Tanzania », *Journal of Modern African Studies*, 2002, vol. 40, n° 4, p. 597-619.

LAFARGUE, Jérôme, *Contestations démocratiques en Afrique. Sociologie de la protestation au Kenya et en Zambie*, Paris/Harare, Karthala/IFRA, 1996.

LAFARGUE, Jérôme, « Tanzanie » in GRIGNON, François et MAUPEU, Hervé (dir.), *L'Afrique orientale. Annuaire 2000*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 83-104.

LAFARGUE, Jérôme (éd.), *Les élections générales de 2007 au Kenya*, Paris, Karthala, 2008.

LEBAS, Adrienne, *From Protest to Parties. Party-Building and Democratization in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

LEMARCHAND, René, *Burundi. Ethnocide as Discourse and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

LEMARCHAND, René, « Consociationalism and power sharing in Africa : Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo », *African Affairs*, 2007, vol. 106, n° 422, p. 1-20.

LEON, Alain, « L'intégration Est-africaine. L'East African Community : vers une intégration régionale des espaces », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2004, n° 23.

LOFCHIE, Michael F., *The Political Economy of Tanzania. Decline and Recovery*, University Park, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2014.

LONSDALE, John, « The Tanzanian Experiment », *African Affairs*, 1968, vol. 67, n° 269, p. 330-344.

LUGALLA, Joe L. P., « Development, Change, and Poverty in the Informal Sector During the Area of Structural Adjustments in Tanzania », *Canadian Journal of African Studies*, 1997, vol. 31, n° 3, p. 424-451.

LYNCH, Gabrielle, *I Say to You*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

MADDOX, Gregory H. et GIBLIN, James L. (éd.), *In Search of a Nation : Histories of Authority and Dissidence in Tanzania*, Oxford, James Currey, 2005.

MALIYAMKONO, T. L. et OGBU, Osita (éd.), *Cost-Sharing in Education and Health. Perspectives from Eastern and Southern Africa*, Dar es Salaam, TEMA, 1999.

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

MARTIN, Denis-Constant, « Le multipartisme, pour quoi faire ? Les limites du débat politique : Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe », *Politique africaine*, 1991, n° 43, p. 21-30.

MATIGNON, Emilie, *La justice en transition : le cas du Burundi*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2013.

MAUPEU, Hervé, « Mobilisations politiques à Nairobi, violences et résilience des autoritarismes kenyans » in CHARTON-BIGOT, Hélène et RODRIGUEZ-TORRES, Deyssi (dir.), *Nairobi contemporain. Les paradoxes d'une ville fragmentée*, Nairobi/Paris, IFRA/Karthala, 2006, p. 479-511.

MAUPEU, Hervé et Jérôme Lafargue, « La société civile kényane : entre résilience et résistance », *Politique africaine*, 1998, n° 70, p. 61-73.

MEDARD, Jean-François, « Charles Njongo : portrait d'un « Big Man » au Kenya » in TERRAY, Emmanuel (dir.), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1987, p. 49-87.

MEDARD, Jean-François, « Le « Big Man » en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'année sociologique*, 1992, vol. 42, n° 3, p. 167-192.

MUELLER, Susanne D., « The Political Economy of Kenya's Crisis », *Journal of Eastern African Studies*, 2008, vol. 2, n° 2, p. 185-210.

MUGAJU, Justus et OLOKA-ONYANGO, J., *No-Party Democracy in Uganda. Myths and Realities*, Kampala, Fountain Publishers, 2000.

MUGYENYI, Joshua B., « IMF Conditionality and Structural Adjustment under the National Resistance Movement » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, Kampala, Fountain Publishers, 1991, p. 61-77.

MUHUMUZA, William, « From Fundamental Change to No Change : the NRM and Democratization in Uganda », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2009, n° 41, p. 21-42.

MUNTUNUTWIWE, Jean-Salathiel, « La violence politique au Burundi : essai d'analyse explicative », thèse pour le doctorat de science politique, Université de Pau et des Pays des l'Adour, 2009.

MURUNGA, Godwin R., « Governance and the Politics of Structural Adjustment in Kenya » in MURUNGA, Godwin R. et NASONG'O, Shadrack W. (éd.), *Kenya. The Struggle for Democracy*, Dakar, CODESRIA, 2007, p. 263-300.

MWENDA, Andrew, « Foreign Aid and the Weakening of Democratic Accountability in Uganda », *Foreign Policy Briefing*, 2006, n° 88, p. 1-12.

MWENDA, Andrew M. et TANGRI, Roger, « Patronage Politics, Donor Reforms, and Regime Consolidation in Uganda », *African Affairs*, 2005, vol. 104, n° 416, p. 449-467.

NABUDERE, Dani Wadada, « The IMF-World Bank's Stabilisation and Structural Adjustment Policies and the Uganda Economy, 1981-1989 », *Research Reports*, 1990, n° 39, p. 49-58.

NAKIMANA, Liberate et MUNTUNUTWIWE, Jean-Salathiel, « Situations socio-politique du Burundi, 10 ans la signature de l'accord d'Arusha : quelles perspectives ? », *Note de l'observatoire des Grands Lacs en Afrique*, 2012, n° 4.

NDIKUMANA, Léonce, « Towards a Solution to Violence in Burundi : a Case for Political and Economic Liberalisation », *The Journal of Modern African Studies*, 2000, vol. 38, n° 3, p. 431-459.

NYAN'ORO, Julius Edo, *JK. A Political Biography of Jakaya Mrisho Kikwete, President of the United Republic of Tanzania*, Trenton, Africa World Press, 2010.

NYERERE, Julius K., *Ujamaa. The Basis of African Socialism*, Dar es Salaam, Tanganyika Standard, 1962.

NYERERE, Julius K., *Freedom and Unity/Uhuru na Umoja : A Selection from Writings and Speeches 1952–1965*, Dar es Salaam, Oxford University Press, 1966.

NYERERE, Julius K., *Freedom and Socialism/Uhuru na Ujamaa : A Selection from Writings and Speeches 1965–1967*, Nairobi, Oxford University Press, 1969.

NYERERE, Julius K., *Ujamaa. Essays on Socialism*, London, Oxford University Press, 1973 (1968).

O'GORMAN, Melanie, « Why the CCM Won't Lose : the Roots of Single Party Dominance in Tanzania », communication pour le « Centre for the Study of African Economies », conférence « Economic Development in Africa », 2009.

OCHIENG, E. O., « Economic Adjustment Programmes in Uganda 1985-1989 » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Changing Uganda. The Dilemmas of Structural Adjustment and Revolutionary Change*, Kampala, Fountain Publishers, 1991, p. 61-77.

OGOT, Bethwell, *The Challenges of History and Leadership in Africa : The Essays of Bethwell Ogot*, Trenton, Africa World Press, 2002.

OGOT, Bethwell A. et OCHIENG', William R. (éd.), *Decolonization and Independence in Kenya 1940-1993*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1995.

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

OLOO, Adams, « Contested Terrain : The Politics of Citizenship and Constitutionalism in Kenya » in CHARTON, Hélène et MEDARD, Claire (dir.), *L'Afrique Orientale. Annuaire 2005*, Paris/Nairobi, L'Harmattan/IFRA, 2006, p. 59-101.

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

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

PHILLIPS, Kristin D., « Pater Rules Best : Political Kinship and Party Politics in Tanzania's Presidential Elections », *Political and Legal Anthropology Review*, 2010, vol. 33, n° 1, p. 109-132.

POHU, Anne-Aël et KLIMIS, Emmanuel, *Justices transitionnelles. Oser un modèle burundais. Comment vivre ensemble après un conflit violent ?*, Bruxelles, RCN Justice & Démocratie/Université Saint-Louis Bruxelles, 2013.

POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle, « A quoi servent les droits de l'Homme ? Action collective et changement politique au Cameroun et au Kenya », thèse pour le doctorat de science politique, Université de Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2005.

PORHEL, Ronan, « L'intégration est-africaine. Infrastructures et développement : le cas de l'EAC », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, 2004, n° 23.

PRATT, Cranford, « The Development Debate. A Comment », *African Affairs*, 1980, vol. 79, n° 316, p. 343-347.

PRUNIER, Gérard, « Le phénomène NRM en Ouganda, une expérience révolutionnaire originale », *Politique africaine*, 1986, n° 23, p. 102-114.

PRUNIER, Gérard et CALAS, Bernard (dir.), *L'Ouganda contemporain*, Paris/Nairobi, Karthala/IFRA, 1994.

REYNTJENS, Filip, « Briefing : Burundi : a Peaceful Transition after a Decade of War ? », *African Affairs*, 2006, vol. 105, n° 418, p. 117-135.

RIZZO, Matteo, « Being Taken for a Ride : Privatisation of the Dar es Salaam Transport System 1983-1998 », *The Journal of Modern African Studies*, 2002, vol. 40, n° 1, p. 133-157.

ROESSLER, Philip G., « Donor-Induced Democratization and the Privatization of State Violence in Kenya and Rwanda », *Comparative Politics*, 2005, vol. 37, n° 2, p. 207-227.

ROPA, Denis, *L'Ouganda de Yoweri Museveni*, Paris, L'Harmattan, 1998.

SCHRAML, Carla, *The Dilemma of Recognition. Experienced Reality of Ethnicised Politics in Rwanda and Burundi*, Marburg, Springer, 2011.

SHIVJI, Issa G., *The State and the Working People in Tanzania*, Dakar, Codesria Book Series, 1985.

SHIVJI, Issa G., « The Democracy Debate in Africa : Tanzania », *Review of African Political Economy*, 1991, n° 50, p. 79-91.

SHIVJI, Issa G., *Let the People Speak. Tanzania Down the Road to Neo-Liberalism*, Dakar, CODESRIA, 2006.

TANGRI, Roger et MWENDA, Andrew, « Corruption and Cronyism in Uganda's Privatization in the 1990s », *African Affairs*, 2001, vol. 100, n° 398, p. 117-133.

TANGRI, Roger et MWENDA, Andrew, « Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anti-Corruption Institutions in Uganda », *The Journal of Modern African Studies*, 2006, vol. 44, n° 1, p. 101-124

TEMU, Andrew E. et DUE, Jean M., « The Business Environment in Tanzania after Socialism : Challenges of Reforming Banks, Parastatals, Taxation and the Civil Service », *The Journal of Modern African Studies*, 2000, vol. 38, n° 4, p. 683-712.

THIBON, Christian, « Les évènements de novembre-décembre 1991 au Burundi », *Politique africaine*, 1992, n° 45, p. 154-159.

THOMAS, Chris, « Le Kenya d'une élection à l'autre. Criminalisation de l'Etat et succession politique (1995-1997) », *Les Cahiers du CERI*, 1997, n° 35.

THOMAS, Chris, « L'économie politique d'une succession annoncée », *Politique africaine*, 1998, n° 70, p. 40-53.

THROUP, David et HORNSBY, Charles, *Multy-Party Politics in Kenya*, Londres/Nairobi/Ohio, James Currey/East African Educational Publishers/Ohio University Press, 1998.

TRIPP, Aili Mari, *Changing the Rule : the Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*, Berkeley, University of California Press, 1997.

TRIPP, Aili Mari, « The Politics of Autonomy and Cooptation in Africa : the Case of the Ugandan Women's Movement », *Journal of Modern African Studies*, 2001, vol. 39, n° 1, p. 101-128

TRIPP, Aili Mari, *Museveni's Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Colorado/Londres, Lynne Rienner, 2010.

UVIN, Peter et BAYER, Leanne, « The Political Economy of Statebuilding in Burundi » in BERDAL, Mats et ZAUM, Dominik, *Political Economy of Statebuilding. Power After Peace*, Oxon, Routledge, 2013, p. 263-276.

VANDEGINSTE, Stef, « Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi », Working paper, Institut de politique et de gestion du développement/Université d'Anvers, 2006.

VANDEGINSTE, Stef, « Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre » in MARYSSE, Stefaan, REYNTJENS, Filip et VANDEGINSTE, Stef (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 55-75.

VANDEGINSTE, Stef, « Conflict and Transition in Burundi : Twenty Years of Trial and Error », *Africa Spectrum*, 2009, vol. 44, n° 3, p. 63-86.

VANDEGINSTE, Stef, « Power-Sharing as a Fragile Safety Valve in Times of Electoral Turmoil : the Costs and Benefits of Burundi's 2010 Elections », *The Journal of Modern African Studies*, 2011, vol. 49, n° 2, p. 315-335.

WA GITHINJI, Mwangi et HOLMQUIST, Frank, « Reform and Political Impunity in Kenya : Transparency Without Accountability », *African Studies Review*, 2012, vol. 55, n° 1, p. 53-74.

WANGWE, Samuel M., « Impact of the IMF/World Bank Philosophy, the Case of Tanzania » in HAVNEVIK, Kjell J. (dir.), *The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, Impact and Alternatives*, Vätervik, Ekblad & Co, 1987, p. 149-160.

Faire des politiques publiques

ALLISON, Graham T. et ZELIKOW, Philip, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Pearson, 1999 (1971).

ARRIGNON, Mehdi, « L'Europe et l'emploi : comment penser l'européanisation sans la loi ? », communication pendant le congrès à Strasbourg de l'Association française de science politique, 2011.

BENNETT, Colin J. « What is Policy Convergence and What Causes It ? », *British Journal of Political Science*, 1991, vol. 21, n° 2, p. 215-233.

BEZES, Philippe et PIERRU, Frédéric, « Politiques publiques et sociologie de l'Etat. Sociologie de l'Etat et analyse des politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 491-501.

BONGRAND, Philippe et LABORIER, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 73-111.

BONOLI, Giuliano et PALIER, Bruno, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, 1999, vol. 49, n° 3, p. 399-420.

BOUSSAGUET, Laurie, « Forums » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 283-289.

BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2015.

BROUARD, Sylvain, « Economie politique » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 210-217.

BRUNSSON, Nils et SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin, « Constructing Organisations : The Example of Public Reform Sector », *Organisation Studies*, 2000, n° 4, p. 323-335.

CASEY, Bernard H. et GOLD, Michael, « Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union : What Can Countries Really Learn from One Another ? », *Journal of European Public Policy*, 2005, vol. 1, n° 12, p. 23-43.

CASHORE, Benjamin et HOWLETT, Michael, « Punctuating which Equilibrium ? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Nothwest Forestry », *American Journal of Political Science*, 2007, vol. 51, n° 3, p. 532-551.

CLAVIER, Carole, « Les causes locales de la convergence. La réception des transferts transnationaux en santé publique », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 3, n° 3, p. 395-413.

COMMAILLE, Jacques et JOBERT, Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998.

COWLES, Maria Green, CAPORASO, James et RISSE, Thomas (éd.), *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

DELPEUCH, Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques, un état de l'art », *Questions de recherche*, 2008, CERI Science Po, n° 27.

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.

DOBRY, Michel, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 4-5, p. 585-614.

DOLOWITZ, David et MARSH David, « Who Learns What from Whom ? A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 1996, n° 44, p. 343-357.

DOLOWITZ, David et MARSH David, « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-24.

DUMOULIN, Laurence et SAURUGGER, Sabine, « Les *policy transfer studies* : analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, 2010, n° 48, p. 9-24.

DUNLOP, Claire A. et RADELLI, Claudio M., « Systematising Policy Learning : From Monolith to Dimensions », *Political Studies*, 2013, vol. 61, n° 3, p. 599-619.

DUPUY, Claire, « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 121-139.

DUPUY, Claire et HALPERN, Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 4, p. 701-722.

DURAN, Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1999.

DURAN, Patrice et THOENIG, Jean-Claude, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique,* 1996, vol. 4, n° 46, p. 580-623.

FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick, « Introduction. Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et « refroidissement » théorique » in FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 9-29.

FOUILLEUX, Eve, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 277-306.

FOUILLEUX, Eve, « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC » in FONTAINE, Joseph et HASSENTEUFEL, Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 255-279.

FOUILLEUX, Eve, *La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation*, Paris, L'Harmattan, 2003.

FOUILLEUX, Eve et JOBERT, Bruno, « Policy Ideas, Discourses and Debates in the Globalisation Process. Have Developing Countries a Chance to Compete ? A Tentative Introduction », ECPR, Workshop n° 27, Nicosie (Chypre), 25-30 avril 2006.

FRINAULT, Thomas, « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 4, p. 607-632.

GAUDIN, Jean-Pierre, *L'action publique. Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2004.

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.

GENIEYS, William et SMYRL, Marc, *Elites, Ideas, and the Evolution of Public Policy*, New York, Palgrave Macmillan, 2008.

GROUX, Guy, « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulations ? Pour une sociologie politique de la négociation », *Négociations,* 2005, vol. 1, n° 3, p. 57-70.

HAAS, Peter M., « Do Regimes Matter ? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control », *International Organization*, 1989, vol. 43, n° 3, p. 307-403.

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

HAAS, Peter M., « Knowledge, Power and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

HACKER, Jacob S., « Privatizing Risk without Privatizing State : the Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States », *American Political Science Review*, 2004, vol. 98, n° 2, p. 243-260.

HALL, Peter A., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : the Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 1993, vol. 25, n° 3, p. 275-296.

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

HALPERN, Charlotte et LE GALES, Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n° 1, p. 51-78.

HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 113-132.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 (2ème édition).

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.

HASSENTEUFEL, Patrick et PALIER, Bruno, *Construction européenne et politiques sociales*, Paris, L'Harmattan, 2001.

HASSENTEUFEL, Patrick et SMITH, Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, 2002, vol. 52, n° 1, p. 53-73.

HILL, Michael et HUPE, Peter, *Implementing Public Policy*, Londres, Sage, 2009 (2002).

HOWLETT, Michael, RAMESH, M. et PERL, Anthony, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press, 2003.

IHL, Olivier (éd.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005.

JAMES, Oliver et LODGE, Martin, « The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for Public Policy Research », *Political Studies Review*, 2003, vol. 1, p. 179-193.

JOBERT, Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n° 2, p. 219-234.

JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

JONES, Charles O., *An introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

KECK Margaret E. et SIKKINK Kathryn, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, New York, Cornell University Press, 1998.

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

KUBLER, Daniel et DE MAILLARD, Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Gémenos, Presses universitaires de Grenoble, 2009.

LABORIER, Pascale et TROM, Danny (dir.), *Historicités de l'action publique,* Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses universitaires de France, 1996, p. 325-338.

LASCOUMES, Pierre et LE BOURHTIS, Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998, vol. 11, n° 42, p. 37-66.

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

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.

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

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

LASSWELL, Harold, *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.

LE GALES Patrick et THATCHER Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995.

LEQUESNE, Christian et SUREL, Yves (dir.), *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

LEVI, Margaret, « A Model, A Method, and a Map : Rational Choice in Comparative and Historical Analysis » in LICHBACH, Mark I. et ZUCKERMAN, Alan S. (éd.), *Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 19-41.

LEVI-FAUR, David et JORDANA, Jacint, « Regulatory Capitalism : Policy Irritants and Convergent Divergence », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, n° 598, p. 191-197.

LOWNDES, Vivien et ROBERTS, Mark, *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.

MAGGETTI, Martino, « Le problème de l'interdépendance dans la comparaison des politiques publiques infranationales : une méta-analyse des mécanismes de diffusion », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 99-120.

MAHONEY, James, « Path Dependence in Historical Sociology », *Theory and Society*, 2000, vol. 29, n° 4, p. 507-548.

MAHONEY, James et THELEN, Kathleen (éd.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010.

MARSH, David et RHODES, Rod A. W., « New Direction in the Study of Policy Networks », *European Journal of Political Research*, 1990, vol. 21, n° 1, p. 181-205.

MARSH, David et RHODES, Rod A. W. (éd.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

MORAN, Michael, REIN, Martin et GOODIN, Robert E. (éd.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

MULLER, Pierre, « Comment les idées deviennent-elles politiques ? La naissance d'une nouvelle idéologie paysanne en France, 1945-1965 », *Revue française de science politique*, 1982, vol. 32, n° 1, p. 90-108.

MULLER, Pierre, « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1992, vol. 42, n° 2, p. 275-297.

MULLER, Pierre, « L'européanisation des politiques publiques », *Politiques et management public*, 1997, vol. 15, n° 1, p. 3-9.

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.

MULLER, Pierre et SUREL, Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

MULLER, Pierre et SUREL, Yves, « Les approches cognitives des politiques publiques : présentation », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 2, n° 50, p. 187-188.

NAY, Olivier, « How Do Policy Ideas Spread Among International Administrations ? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS », *Journal of Public Policy*, 2012, vol. 32, n° 1, p. 53-76.

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

NEGRIER, Emmanuel, « L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus », *Revue internationale de politique comparée*, 2005, vol. 12, n° 4, p. 503-524.

PALIER, Bruno, *La réforme des retraites*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

PALIER, Bruno, « Path Dependence (dépendance au chemin emprunté) » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 411-419.

PALIER, Bruno et SUREL, Yves, « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » in PALIER, Bruno, SUREL, Yves *et al.*, *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 11-52.

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*, 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597.

PASQUIER, Romain, « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 57-78.

PAYRE, Renaud et POLLET GILLES, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

PIERSON, Paul, « When Effects Become Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 1993, vol. 45, n° 4, p. 595-628.

PIERSON, Paul, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

PIERSON, Paul, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, 2000, vol. 94, n° 2, p. 251-267.

POLLARD, Julie et PRAT, Pauline, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 37-56.

RADAELLI, Claudio M., « Policy Transfer in the European Union : Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy », communication pour l'ECSA (European Community Studies Association), cinquième conférence internationale, Seattle, 1997.

RADAELLI, Claudio, « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, 2001, n° 5, p. 107-142.

RAVEAUD, Maroussia, « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentenaires », *Revue internationale de politique comparée*, 2007, vol. 14, n° 3, p. 377-384.

RHODES, Rod A. W., « Policy Networks : a British Perspective », *Journal of Theoretical Politics*, 1990, vol. 2, n° 3, p. 293-317.

RIOUFREYT, 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.

ROSE, Richard, « What is Lesson-Drawing ? », *Journal of Public Policy*, 1991, vol. 11, n° 1, p. 3-30.

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

SABATIER Paul A. (éd.)**,** *Theories of the Policy Process*, Cambridge, Westview Press, 2007.

SABATIER, Paul A. et JENKINS-SMITH, Hank C., *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul A. et SCHLAGER, Edella, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 2, p. 209-234.

SAUNIER, Pierre-Yves, « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence », *Genèses*, 2008, vol. 2, n° 71, p. 4-25.

SAURUGGER, Sabine et SUREL, Yves, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n° 2, p. 179-211.

SMITH, Andy, « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 7, n° 1, 2000, p. 7-19.

SMITH, Andy, « Transferts institutionnels et politiques de concurrence. Les cas communautaire, français et britannique », *Gouvernement et action publique*, 2013, vol. 3, n° 3, p. 415-440.

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.

STREECK, Wolfgang et THELEN, Kathleen (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

SULEIMAN, Ezra et WATERBURY, John (éd.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview Press, 1990.

SUREL, Yves, « Approches cognitives » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2010*, p. 90-98.

THATCHER, Mark, « Réseau (Policy Network) » in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 569-576.

THOENIG, Jean-Claude, « L'analyse des politiques publiques » in LECA, Jean et GRAWITZ, Madeleine (dir.), *Traité de Science Politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p. 1-60.

THOENIG, Jean-Claude, « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 1998, vol. 5, n° 2, p. 295-314.

VAUCHEZ, Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013, vol. 2, n° 59, p. 9-16.

WOLMAN, Harold et PAGE, Ed, « Policy Transfer Among Local Governments : an Information-Theory Approach », *Governance*, 2002, vol. 15, n° 4, p. 477-501.

Faire des politiques publiques en Afrique

BARUMWETE, Siméon, « Les politiques publiques de santé au Burundi », thèse pour le doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2010.

BIERSCHENK, Thomas, CHAUVEAU, Jean-Pierre, OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris/Mayence, Karthala/APAD, 2008.

BIERSCHENK, Thomas et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (éd.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*, Leiden/Boston, Brill, 2014.

BLUNDO, Giorgio, « Négocier l'Etat au quotidien. Agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise », *Autrepart*, 2001, n° 20, p. 75-90.

BLUNDO, Giorgio, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'Etat au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, 2011, vol. 2-3, n° 202-203, p. 427-452.

BONVALET, Perrine, « De l'urgence politique à la gestion de l'action publique : construire et institutionnaliser l'accès aux traitements du VIH/sida au Bénin », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2014.

CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 2001. Réformes des Etats africains*, Paris, Karthala, 2001.

CHANIE, Paulos et MIHYO, Paschal B., *Thirty Years of Public Sector Reforms in Africa. Selected Country Experiences*, Kampala, Fountain Publishers, 2013.

CHARTON, Hélène, « La fabrique du consensus scolaire au Sénégal : acteurs et pratiques de l'action publique en contexte international », communication pour le 13ème Congrès national de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 2015.

DARBON, Dominique, « L'aventure ambiguë des administrations africaines de succession française dites francophones », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 1, n° 2, 1994, p. 201-222.

DARBON, Dominique, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autreparts*, 2001, n° 20, p. 27-42.

DARBON, Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? », *Revue française d'administration publique*, 2003, n° 105-106, p. 135-152.

DARBON, Dominique, « Peut-on relire le politique en Afriques via les politiques publiques ? » in TRIULZI, Alessandro et ERCOLESSI, Cristina (éd.), *State, Power, and New Political Actors in Postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli Milano, 2004, p. 175-199.

DARBON, Dominique, « Comparer les administrations publiques du nord et du sud. Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques » in THIRIOT, Céline, MARTY, Marianne et NADAL, Emmanuel, *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, 2004, p. 95-118.

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

DARBON, Dominique, « L'extranéité des politiques publiques comme ressource de la formation de l'Etat et de la société projetés », Working paper, ANR APPI, 2015.

DARBON, Dominique, « L'état de l'état dans l'analyse des politiques publiques : regard croisés à partir des états et sociétés fragiles notamment africains », communication pour le 13ème Congrès national de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 2015.

DARBON, Dominique, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », en cours de publication.

DEMANGE, Elise, « La controverse « Abstain, Be Faithful, Use a Condom ». Transnationalisation de la politique de prévention du VIH/sida en Ouganda », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2010.

EBOKO, Fred, « Politique publique et Sida en Afrique », *Cahiers d'Etudes africaines*, 2005, vol. 2, n° 178, p. 351-387.

EBOKO, Fred, *De l'intime au politique. Modèles dissonants et régulations des politiques publiques contre le sida en Afrique*, Habilitation à diriger des recherches en science politique, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 2013.

EBOKO, Fred, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », communication pour la journée d'étude Penser l'action publique en contexte africain, 13 mai 2014, Bordeaux.

EBOKO, Fred, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'Action Publique en Afrique contemporaine », *Question de Recherche CERI,* 2015.

ENGUELEGUELE, Maurice, « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les apports de la notion de « référentiel » et du concept de « médiation » in CENTRE D'ETUDE D'AFRIQUE NOIRE, *L'Afrique politique 2002. Islams d'Afrique : entre le local et le global*, Paris, Karthala, 2002, p. 233-253.

ENGUELEGUELE, Maurice, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politique et Sociétés*, 2008, vol. 27, n° 1, p. 3-28.

HUGON, Clothilde, « Réforme de l'éducation arabo-islamique au Sénégal », thèse de science politique, Sciences Po Bordeaux/Université de Bordeaux, à venir.

HUGON, Clothilde et PROVINI, Olivier, « « Penser l'action publique » en contexte africain. Quelques réflexions théoriques. Introduction pour la proposition de coordination d'un numéro thématique de la revue Gouvernement et action publique », séminaire de recherche de LAM, 21 mai 2015, Bordeaux.

JAFFRE, Yannick et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre (éd.), *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 2003.

LATOURES, Aurélie, « Saisir l'Etat en action en Afrique subsaharienne : action publique et appropriation de la cause des mutilations génitales féminines au Mali et au Kenya », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2008.

LAVIGNE DELVILLE Philippe (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala, 1998.

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 13ème Congrès national de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 2015.

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

MERINO, Mathieu, *Déchets et pouvoirs dans les villes africaines. L'action publique de gestion des déchets à Nairobi de 1964 à 2002*, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2010.

N'DIAYE, Marième, « La politique constitutive au Sud : Refonder le droit de la famille au Sénégal et au Maroc », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2012.

NAKANABO DIALLO, Rozenn, « Politiques de la nature et nature de l'Etat. (Re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique », thèse pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu Bordeaux IV/Sciences Po Bordeaux, 2013.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « De la nouvelle anthropologie du développement à la socio-anthropologie des espaces publics africains », *Revue Tiers-Monde*, 2007, vol. 3, n° 191, p. 543-552.

PROVINI Olivier, « L'étude des mouvements étudiants comme grille de lecture de l'action publique : appréhender le non-changement par l'action collective. Le cas des mouvements étudiants des universités du Burundi et de Dar es Salaam », colloque international « Mouvements étudiants en Afrique francophone, des indépendances à nos jours », 3-5 juillet 2014, Paris.

PROVINI, Olivier, « Faire des politiques publiques en Afriques. Analyses comparées (éducation, santé et foncier) », projet de post-doctorat 2015-2017, 2015, non publié.

SCHLIMMER, Sina, « Construire l'Etat par le contrôle du foncier. La négociation des transactions foncières en Tanzanie », thèse de science politique, Sciences Po Bordeaux/Université de Bordeaux, à venir.

SCHLIMMER, Sina et PROVINI, Olivier, « Analysing Transnational Policymaking Through the Theoretical Lens of State Building in Tanzania. A Comparative Study of Higher Education and Land Policies », International Conference on Public Policy, Milan, 2015.

SENTAMBA, Elias, « Représentations, pouvoirs et développement local. Analyse critique d'une politique publique : le projet agro-sylvo-pastoral de la Province de Rutana », thèse pour le doctorat en science politique, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2001.

SORIAT, Clément, « Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps », thèse de science politique, Université Lille 2, 2014.

WINTER, Gérard (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala, 2001.

Les réformes de l'éducation

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

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.

ALEXANDER, Robin J., BROADFOOT, Patricia et PHILLIPS, David (éd.), *Learning from Comparing : New Directions in Comparative Educational Research. 1. Contexts, Classrooms and Outcomes*, Oxford, Symposium Books, 1999.

ALEXANDER, Robin J., OSBORN, Marilyn et PHILLIPS, David (éd.), *Learning from Comparing : New Directions in Comparative Educational Research. 2. Policy, Professionals and Development*, Oxford, Symposium Books, 2000.

AMELEWONOU, Kokou, FOKO, Borel, HUSSON, Guillaume, JAROUSSE, Jean-Pierre et NDEM, Francis, *Réformes de l'enseignement supérieur en Afrique. Eléments de cadrage*, Dakar, UNESCO-BREDA, 2008.

AMOUGOU, Joseph, « L'Université africaine face à la globalisation : lieu de construction d'un savoir endogène ou instrument de reproduction du modèle occidental ? », *Alternatives Sud*, 2003, vol. 10, n° 3, p. 101-127.

ANOUMA, René-Pierre, « Le retrait des Etats-Unis d'Amérique de l'UNESCO (1984) : conséquences et plaidoyer pour le retour à l'universalité », *Civilisations*, 1996, vol. 43, n° 2, p. 111-160.

ASSIE-LUMUMBA, N'Dri T., *Higher Education in Africa. Crises, Reforms and Transformation*, Dakar, CODESRIA, 2006.

ASSOCIATION FRANCOPHONE INTERNATIONALE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE EN EDUCATION, *L'éducation : bien public et/ou marchandise ?*, Paris Budapest et Torino, L'Harmattan, 2006.

BADUEL, Pierre-Robert, « L'enseignement supérieur et la recherche face à l'injonction libérale : standardisation internationale et marchandisation généralisée », *Alfa*, 2006, p. 9-11.

BAHEMUKA, Judith M. et BROCKINGTON, Joseph L., *East Africa in Transition. Images, Institutions and Identities*, Nairobi, University of Nairobi Press, 2004.

BALL, Stephen, *Global Education Inc. New Policy Networks and the Neo-liberal Imaginary*, Londres, Routledge, 2012.

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.

BECKER, Gary S., *Human Capital : a Theorical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*, New York, Columbia University Press, 1966 (1964).

BERHANU ALEMU, Kassahun, HALVOREN, Tor et MWIANDI, Mary (éd.), *Shaping Research Universities in the Nile Basin Countries. Book 1*, Kampala, Fountain Publishers, 2010.

BERHANU ALEMU, Kassahun, HALVOREN, Tor et MWIANDI, Mary (éd.), *Reshaping Research Universities in the Nile Basin Countries. Book 2*, Kampala, Fountain Publishers, 2010.

BHANJI, Zahra, « Transnational Corporations in Education : Filling the Governance Gap Through New Social Norms and Market Multilateralism ? », *Globalisation, Societies and Education*, 2008, vol. 6, n° 1, p. 55-73.

BRETON, Gilles et LAMBERT, Michel (dir.), *Globalisation et Universités. Nouvel espace, nouveaux acteurs*, Paris/Québec, UNESCO/Les Presses de l'Université Laval, 2003.

BROCK-UTNE, Birgit, « The Role of Higher Education in Africa », papier présenté à la conférence de la NASEDEC (Nordic Association for the Study of Education in Developing Countries), 16 juin 1995.

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 (version étudiée téléchargée sur http://www.netreed.uio.no/articles/high.ed_BBU.pdf).

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

BRUNO, Isabelle, CLEMENT, Pierre et LAVAL, Christian, *La grande mutation. Néolibéralisme et éducation en Europe*, Paris, Syllepse, 2010.

BUCHERT, Lene, « Current Foreign Aid Patterns and Policies on Education in Developing Countries Among Some Like-Minded Nations : Some Key Issues », *Scandinavian Journal of Education Research*, 1995, vol. 39, n° 1, p. 61-74.

BUCHERT, Lene, « The Concept of Education for All : What Has Happened after Jomtien ? », *International Review of Education*, 1995, vol. 41, n° 6, p. 537-549.

BUCHERT, Lene et KING, Kenneth (éd.), *Learning from Experience : Policy and Practice in Aid to Higher Education*, Kortenaerkade (Pays-Bas), CESO, 1995.

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

CHARLIER, Jean-Emile, « L'influence des organisations internationales sur les politiques d'éducation. La douce violence de la « Méthode ouverte de coordination » et de ses équivalents », *Education et sociétés*, 2003, vol. 2, n° 12, p. 5-11.

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

CHARLIER, Jean-Emile, « Faire du processus de Bologne un objet d'analyse », *Education et Sociétés*, 2009, n° 24, p. 109-125.

CHARLIER, Jean-Emile et CROCHE, Sarah, « Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices », *Education et Sociétés*, 2003, vol. 2, n° 12, p. 13-34.

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

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

CHARLIER, Jean-Emile, CROCHE, Sarah et NDOYE, Abdou Karim, *Les universités africaines francophones face au LMD*, Louvain-La-Neuve, Bruylant-Academia, 2009.

CHOULI, Lila, « Le néolibéralisme dans l'enseignement supérieur burkinabé », *Savoir/agir*, 2009, n° 10, p. 119-127.

CONIL LACOSTE, Michel, *Chronique d'un grand dessein : UNESCO 1946-1993*, Paris, UNESCO, 1993.

COURT, David, « The Education System as a Response to Inequality » in BARKAN, Joel D. et OKUMU John J., *Politics and Public Policy in Kenya and Tanzania*, New York, Praeger, 1979, p. 265-295.

COURT, David, « The Development Ideal in Higher Education : the Experience of Kenya and Tanzania », *Higher Education*, 1980, vol. 9, n° 6, p. 657-680.

COURT, David, « Contexte de la recherche en éducation au Kenya » in SHAEFFER, Sheldon et NKINYANGI, John A. (dir.), *Les contextes de recherche en éducation dans les pays en développement*, Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 1984.

COURT, David et COLEMAN, James S., *University Development in the Third World*. The Rockefeller Foundation Experience, Oxford, Pergamon, 1993.

CROZIER, Fiona, CURVALE, Bruno et HENARD, Fabrice, « Quality Convergence Study. A Contribution to the Debates on Quality and Convergence in the European Higher Education Area », *ENQA Occasional Papers*, 2005, n° 7.

CUSSO, Roser, « Les statistiques de l'éducation de l'UNESCO : restructuration et changement politique », *Education et sociétés*, 2003, vol. 2, n° 12, p. 57-72.

DAVIS, Charles H., « L'UNESCO et la promotion des politiques scientifiques nationales en Afrique subsaharienne, 1960-1979 », *Etudes internationales*, 1983, vol. 14, n° 4, p. 621-638.

DELAMOTTE, Eric, *Une introduction à la pensée économique en éducation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

DEWATRIPONT, Mathias, THYS-CLEMENT, Françoise et WILKIN, Luc (dir.), *European Universities : Change and Convergence*, Bruxelles, Université de Bruxelles, 2002.

DIDOU AUPETIT, Sylvie, « Public et privé dans l'enseignement supérieur au Mexique », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2004, n° 3, p. 97-118.

DROZ, Yvan et MAYOR, Anne (éd.), *Partenariats scientifiques avec l'Afrique. Réflexions critiques de Suisse et d'ailleurs*, Paris, Karthala, 2009.

DUPUY, Claire et POLLARD, Julie, « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n° 2, p. 7-14.

ELA, Jean-Marc, « Refaire ou ajuster l'université africaine » in AFFA'A, Félix-Marie et DES LIERRES, Thérèse, *L'Afrique Noire face à sa laborieuse appropriation de l'université. Le cas du Sénégal et du Cameroun*, Paris/Québec, L'Harmattan/Les Presses de l'Université de Laval, 2002, p. 5-12.

ELLIOTT, Imelda, MURPHY, Michael, PAYEUR, Alain et DUVAL, Raymond (dir.), *Mutations de l'enseignement supérieur et internationalisation*, Bruxelles, De Boeck, 2011.

FINNEMORE, Martha, « International Organizations as Teachers of Norms : the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International Organization*, 1993, vol. 47, n° 4, p. 565-597.

FINNEMORE, Martha, *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

GARCIA, Sandrine, « L'assurance qualité : un outil de régulation du marché de la formation supérieure et de gestion des universitaires », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2006, n° 5, p. 69-93.

GARCIA, Sandrine, « L'expert et le profane : qui est juge de la qualité universitaire ? », *Genèses*, 2008, vol. 1, n° 70, p. 66-87.

GREK, Sotiria, LAWN, Martin et OZGA, Jenny, « Introduction : qualité, évaluation, européanisation et gouvernance de l'éducation », *Education et sociétés*, 2011, vol. 2, n° 28, p. 5-19.

HAUG, Guy, « Quality Assurance/Accreditation in the Emerging European Higher Education Area : a Possible Scenario for the Future », *European Journal of Education*, 2003, vol. 38, n° 3, p. 229-240.

HEYNEMAN, Stephen P., « The Sad Story of UNESCO's Education Statistics », *International Journal of Education Development*, 1999, vol. 19, n° 1, p. 65-74.

HIRTT, Nico, « Au Nord comme au Sud, l'offensive des marchés sur l'université », *Alternatives Sud*, 2003, vol. 10, n° 3, p. 9-31.

JOHNSTONE, Bruce D., « Finance et accessibilité dans l'enseignement supérieur : droits d'inscription et prêts aux étudiants en Afrique au Sud du Sahara », conférence régionale « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! », Accra, 23-25 septembre 2003.

JOHNSTONE, Bruce D., « Higher Education Finance and Accessibility : Tuition Fees and Student Loans in Sub-Saharan Africa », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 11-36.

JOKOBI, Anja P., « Facilitating Transfer. International Organisations as Central Nodes for Policy Diffusion » in STEINER-KHAMSI, Gita et WALDOW, Florian (éd.), *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*, New York, Routlege, 2012, p. 391-408.

KAPAGAMA, Pascal I., « L'université congolaise face au nouvel espace mondial des savoirs. Défis du passage au LMD » in MAINDO, Alphonse M. N. et KAPAGAMA, Pascal I. (dir.), *L'université en chantier en RD Congo. Regards croisés sur la réforme de l'enseignement supérieur et universitaire*, Paris, Karthala, 2012, p. 91-119.

KHELFAOUI, Houcine, « Le Processus de Bologne en Afrique : globalisation ou retour à la « situation coloniale » ? », *JHEA/RESA*, 2009, vol. 7, n° 1-2, p. 1-20.

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.

KITHINJI, Michael Mwenda, « An Imperial Enterprise : the Making and Breaking of the University of East Africa, 1949-1969 », *Canadian Journal of African Studies*, 2012, vol. 46, n° 2, p. 195-214.

KLEES, Steven, SAMOFF, Joel et STROMQUIST, Nelly Penaloza, *The World Bank and Education. Critiques and Alternatives*, Rotterdam/Boston, Sense Publishers, 2012.

KUNZLER, Daniel, *L'éducation pour quelques-uns ? Enseignement et mobilité sociale en Afrique au temps de la privatisation, le cas du Bénin*, Paris, L'Harmattan, 2008.

LANGE, Marie-France, « Ecole et mondialisation. Vers un nouvel ordre scolaire ? », *Cahiers d'Etudes africaines*, 2003, n° 1-2, p. 143-166.

LAVAL, Christian et WEBER, Louis (dir.), *Le nouvel ordre éducatif mondial. OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne*, Paris, Institut de recherche de la FSU/Syllepse, 2006.

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

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. 7-14.

LEBEAU, Yann et MOBOLAJI, Ogunsanya, *The Dilemma of Post-Colonial Universities. Elite Formation and the Restructuring of Higher Education in Sub-Saharan Africa*, Ibadan, IFRA-ABB, 2000.

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

LEPORI, Benedetto, « Options et tendances dans le financement des universités en Europe », *Critique internationale*, 2008, vol. 2, n° 39, p. 25-46.

LINCOVE, Jane Arnold, « Are Markets Good for Girls ? The World Bank and Neoliberal Education Reforms in Developing Countries », *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 2009, vol. 10, n° 1, p. 59-76.

MABIZELA, Mahlubi, « Private Surge amid Public Dominance in Higher Education : The African Perspective », *JHEA/RESA*, 2007, vol. 5, n° 2/3, p. 15-38.

MAKOSSO, Bethuel (coord.), *Enseignement supérieur en Afrique francophone. Crises, réformes et transformations*, Dakar, CODESRIA, 2009.

MAMDANI, Mahmood, « University Crisis and Reform : A Reflection on the African Experience », *Review of African Political Economy*, 1993, n° 58, p. 7-19.

MARCUCCI, Pamela, JOHNSTONE, D. Bruce et NGOLOVOI, Mary, « Higher Educational Cost-Sharing, Dual-Track Tuition Fees and Higher Educational Access : The East African Experience », *Peabody Journal of Education*, 2008, vol. 83, n° 1, p. 101-116 (version consultée sur http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Publications/foundation_papers/%282008%29_Higher_Education_Cost_Sharin_Dual_Track_Tuition_Fees.pdf).

MAUREL, Chloé, « Le rêve d'un « gouvernement mondial » des années 1920 aux années 1950. L'exemple de l'UNESCO », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, 2010, vol. 1, n° 10, p. 1-21.

MAUREL, Chloé, *Histoire de l'UNESCO. Les trente premières années (1945-1974)*, Paris, L'Harmattan, 2010.

MAUREL, Chloé, « L'Unesco : une plate-forme pour les circulation transnationales de savoirs et d'idées (1945-1980) », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, 2011, n° 15, p. 42-59.

MIALARET, Gaston, *Les sciences de l'éducation*, Paris, Presses universitaires de France, 2011.

MILOT, Pierre, « La reconfiguration des universités selon l'OCDE. Economie du savoir et politique de l'innovation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2003, vol. 3, n° 148, p. 68-73.

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

MUNDY, Karen E., « Educational Multilateralism in a Changing World Order : Unesco and the Limits of the Possible », *International Journal of Educational Development*, 1999, n° 19, p. 27-52.

MUNDY, Karen E., « Retrospect and Prospect : Education in a Reforming World Bank », *International Journal of Educational Development*, 2002, n° 22, p. 483-508.

MUSSELIN, Christine, « Change and Continuity in Higher Education Governance ? Lessons Drawn from Twenty Years of National Reforms in European Countries » in BLEIKLIE, Ivar et HENKEL, Mary, *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education. A Festschrift in Honour of Maurice Kogan*, Springer, Dordrecht, 2005, p. 65-80.

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

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

MWAMILA, Burton L. M., OMARI, Issa et MBUYA, Eva (éd.), *Financing of Higher Education in Eastern and Southern Africa : Diversifying Revenue and Expanding Accessibility*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2003.

Non Signé, « XIIème Conférence générale de l'UNESCO », *Revue française de sociologie*, 1963, vol. 4, n° 4-2, p. 206-207.

PILLAY, Pundy (éd.), *Higher Education Financing in East and Southern Africa*, Somerset West, Center for Higher Education Transformation, 2010.

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

PROVINI, Olivier, « La circulation des normes bureaucratiques et son influence sur les savoirs universitaires en Afrique de l'Est : une approche par les instruments

d'action publique à travers les études de cas des universités de Nairobi et de Makerere », troisième Rencontre des études africaines en France, 30 juin-2 juillet 2014, Bordeaux.

PSACHAROPOULOS, Georges et WOODHALL, Maureen, *L'éducation pour le développement. Une analyse des choix d'investissement*, Paris, Economica, 1988.

RAVEAUD, Maroussia, « L'éducation comparée : nouveaux débats pour des paradigmes bicentenaires », *Revue internationale de politique comparée*, 2007, vol. 14, n° 3, p. 377-384.

RAVINET, Pauline, « Comment le processus de Bologne a-t-il commencé ? La formulation de la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur en 1998 », *Education et Sociétés*, 2009, n° 24, p. 29-44.

RESNIK, Julia, « International Organizations, the « Education-Economic Growth » Black Box, and the Development of World Education Culture », *Comparative Education Review*, 2006, vol. 50, n° 2, p. 173-195.

RIZVI, Fazal et BOB, Lingard, *Globalizing Education Policy*, Londres, Routledge, 2010.

SALL, Ebrima, « Alternative Models to Traditional Higher Education : Market Demand, Networks, and Private Sector Challenges », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 1, p. 177-212.

SCHULTZ, Theodore W., *Investment in Human Capital : the Role of Education and of Research*, New York, Free Press, 1971.

SEILER, Daniel-Louis, *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, 2004.

SOW, Alpha Ibrahim (éd.), *Langues et politiques de langues en Afrique noire : l'expérience de l'UNESCO*, Paris, UNESCO, 1977.

STEFFEN, Monika, « La comparaison internationale comme révélateur des apprentissage institutionnels. L'exemple de la lutte contre le sida », *Revue internationale de politique comparée*, 2004, vol. 11, n° 3, p. 389-411.

STEINER-KHAMSI, Gita, « Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies » in STEINER-KHAMSI, Gita et WALDOW, Florian (éd.), *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*, New York, Routlege, 2012, p. 3-17.

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

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

TEFERRA, Damtew et KNIGHT, Jane, *Higher Education in Africa : The International Dimension*, Chestnut Hill, Association of African Universities, 2008.

TOMUSK, Voldemar (éd.), *Creating the European Area of Higher Education : Voices from the Periphery*, Springer, Dordrecht, 2006.

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

VAN TILBURG, Peter, « L'enseignement supérieur : moteur du changement ou reflet des tendances ? Récapitulatif des points de vue », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2002, vol. 2, n° 14, p. 9-28.

VARGHESE, N. V., « Incitations et changements institutionnels dans l'enseignement supérieur », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 2004, vol. 1, n° 16, p. 29-43.

VINCENT-LANCRIN, Stéphan, « L'enseignement supérieur transnational : un nouvel enjeu stratégique ? », *Critiques internationales*, 2008, vol. 2, n° 39, p. 67-86.

VINOKUR, Annie, « La Banque Mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers-Monde*, 1987, T. XXVIII, n° 112, p. 119-134.

VINOKUR, Annie, « Public, privé … ou hybride ? L'effacement des frontières de l'éducation », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2004, n° 3, p. 13-33.

VINOKUR, Annie, « Mesure de la qualité des services d'enseignement et restructuration des secteurs éducatifs », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2005, n° 1 hors-série, p. 83-108.

VINOKUR, Annie, « La qualité de la mesure de la qualité dans l'enseignement supérieur : essai d'analyse économique », *Education et Sociétés*, 2006, vol. 2, n° 18, p. 109-124.

VINOKUR, Annie (coord.), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan, 2007.

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

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

Système éducatif ougandais

BAILEY, Tracy, *The Role and Functions of Higher Education Councils and Commissions in Africa. A Case Study of the Uganda National Council for Higher Education*, Cape Town, HERANA/CHET, 2014.

BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic Development in Africa. Case Study : Uganda and Makerere University*, Working paper, Herana/CHET, non daté.

BASHEHA, Benon C., « Liberalisation Policy Reforms and Management of Higher Educational Institutions in Uganda », thèse de philosophie, Université de Makerere, 2004.

BISASO, Ronald, « Organisational Responses to Public Sector Reforms in Higher Education in Uganda : a Case Study of Makerere University », *Journal of Higher Education Policy and Management*, 2010, vol. 32, n° 4, p. 343-351.

BYARUHANGA, Frederick Kamuhanda, *Student Power in Africa's Higher Education : a Case of Makerere University*, New York/Londres, Routledge, 2006.

BYARUHANGA, Mark, « The Paradox of Curriculum Innovation and Implementation in a Liberalized Higher Education in Uganda : a Challenge to Makerere University », papier présenté pendant la conférence « Africa in the New Millennium », CODESRIA, Kampala, 8-12 décembre 2002.

CLARK, B., « Makerere University : Entrepreneurial Rebound from the Academic Pits in Uganda » in CLARK, B. (éd.), *Sustaining Change in Universities*, Londres, Open University Press, 2004, p. 99-109.

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

DINWIDDY, Hugh et TWADDLE, Michael, « The Crisis at Makerere » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, Londres/Kampala, James Currey/Fountain Publishers, 1988, p. 195-204.

EILOR, Joseph, *Education and the Sector-Wide Approach in Uganda*, Paris, UNESCO/IIEP, 2004.

FREEMAN, Phyllis, JOHANSSON, Eva et THORVALDSSON, Jerker, « Enhancing Research Capacity at Makerere University, Uganda through Collaboration with Swedish Universities, 2000-2008. Past Experiences and Future Direction », Working paper, Sida Review, 2010.

FURLEY, Oliver, « Education in post-independence Uganda : Change Amidst Strife » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Uganda Now. Between Decay and Development*, Londres/Kampala, James Currey/Fountain Publishers, 1988, p. 175-194.

GOLDTHORPE, J. E., *An African Elite. Makerere College Students 1922-1960*, Oxford, Oxford University Press, 1965.

KAJUBI, William S., « Education for National Integration and Development in Africa », *Uganda Quarterly Review*, 1981, vol. 1, n° 3-4.

KAJUBI, William S., « Revolution in Education ? Tackling the Diploma Disease. Educational Reform during Socio-Economic Crisis » in HANSEN, Holger Bernt et TWADDLE, Michael (éd.), *Changing Uganda*, Londres, James Currey, 1991, p. 322-333.

KAJUBI, Senteza W., « Financing of Higher Education in Uganda », *Higher Education*, 1992, vol. 23, n° 4, p. 433-441.

KAJUBI, William S., « From the Elitist to Mass Higher Education : the Phenomenon of Private Universities in Uganda », *The Uganda Education Journal*, vol. 1, n° 1, 1998, p. 23-30.

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

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

KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's Public Universities. An obstacle to Serving the Public Good*, Kampala, Fountain Publishers, 2009, p. 200-215.

KASENTE, Deborah (éd.), *Illuminating Students' Voices in Higher Education*, Kampala, Makerere University/Makerere Institute of Social Research, 2007.

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

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

MACPHERSON, Margaret, *They Built for the Future. A Chronicle of Makerere University College, 1922-1962*, Cambridge, Cambridge University Press, 1964.

MAGARA, Elisam, « Financing a Public University : Strategic Directions for Makerere University in Uganda », *JHEA/RESA*, 2009, vol. 7, n° 3, p. 61-86.

MAKERERE INSTITUTE OF SOCIAL RESEARCH, « The State of Makerere University Ten Years after the Universities and Other Tertiary Institutions Act (UOTIA) », Working paper, MISR/HURIPEC, 2011.

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

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

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

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

MAKERERE UNIVERSITY, « Guidelines for College Composition », Working paper, Makerere University Research, Administrative and Finance Reforms Committee, 2010.

MAKERERE UNIVERSITY, *Report on the Makerere University Research, Administrative and Financial Reforms*, Kampala, Makerere University, 2011.

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

MANDE, Wilson Muyinda, « Senteza Kajubi's Philosophy of Widening Accessing to Higher Education and its Implications for Research and Development in Uganda », *Nkumba Business Journal*, vol. 9, 2010.

MAYANJA, Muhammad K., « The Social Background of Makerere University Students and the Potential for Cost Sharing », *Higher Education*, 1998, vol. 36, n° 1, p. 21-41.

MILLS, David, « Life on the Hill : Students and the Social History of Makerere », *Africa : Journal of the International African Institute*, 2006, vol. 76, n° 2, p. 247-266.

MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Policy, Kampala, Ministry of finance, planning and economic development*, Kampala, Ministry of finance, planning and economic development, 2009.

MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Plan 2012/2013 – 2014/2018*, Kampala, Ministry of finance, planning and economic development, 2012.

MUSISI, Nakanyike B., « The Role of Makerere University Higher Education in the Decentralisation Process » in MUSISI, Nakanyike B. et DODGE, Cole P. (éd.), *Transformations in Uganda*, Kampala, MISR, 2002, p. 192-205.

MUSISI, Nakanyike B., « Embryonic Transformation : Makerere University in the 1990's and into the 21st Century » in MUSISI, Nakanyike B. et DODGE, Cole P. (éd.), *Transformations in Uganda*, Kampala, MISR, 2002, p. 241-265.

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

OULA, Quintas O., « Neo-Liberal Reforms and the Quality Education in Makerere University, Uganda », Working paper, IFRA, 2001.

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

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

SICHERMAN, Carol, « Makerere's Myths, Makerere's History : a Retrospect, *JHEA/RESA*, 2008, vol. 6, n° 1, p. 11-39.

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

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

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

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

UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *National Science Week. Report 2010. Science, Technology and Innovation for National Development : Strategic Interventions to Accelerate Property for All*, Kampala, Uganda national council for science and technology, 2010.

UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and Innovation in Uganda. Status Report 2009/2010*, Kampala, Uganda national council for science and technology, 2011.

UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY et THE REPUBLIC OF UGANDA, *The Careers and Productivity of Doctorate Holders Survey. Uganda Report 2012*, Kampala, Uganda national council for science and technology/The Republic of Kenya, 2012.

UNIVERSITY RESEARCH, ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL REFORMES (URAFR) COMMITTEE, « A Report on the Retreat of the University Research, Administrative and Financial Reforms (URAFR) Committee 9th – 11th December 2010 at the Botanical Beach Hotel, Entebbe », Working paper, Makerere University, 2010.

WABWIRE, John, NATUKUNDA TOGBOA, Edith, SSEMBATYA, Vincent et DRANZOA, Christine, « Visitation Report : University of Nairobi and Dar es Salaam », Kampala, Université de Makerere, document interne, 29 novembre – 3 décembre 2009.

Système éducatif kenyan

ABAGI, Okwach, « Resource Utilisation in Public Universities in Kenya : Enhancing Efficiency and Cost-Recovery Measures », *IPAR Occasional Paper Series*, 1999.

ABAGI, Okwach, « Revitalising Financing of Higher Education in Kenya : Resource Utilisation in Public Universities », Working paper, non daté.

ABAGI, Okwach, NZOMO, Juliana et OTIENO, Wycliffe, *New Trends in Higher Education. Private Higher Education in Kenya*, Paris, UNESCO/International Institute for Educational Planning, 2005.

ACHOLA, Paul P. W., ODOTE, Jackson M. et NJOKA, Catherine, T. L., *A Decade of Graduation Day at Kenyatta University. Commemorating President Daniel Arap Moi's Speeches and Other Speeches (1985-2002)*, Nairobi, Kenyatta University Press, 2003,

ADAR, Korwa G., « Human Rights and Academic Freedom in Kenya's Public Universities : the Case of the Universities Academic Staff Union », *Human Rights Quarterly*, 1999, vol. 21, n° 1, p. 179-206.

AGIRO, Ezekia Otieno, « Effectiveness of Communication Programmes in Loan Recovery : A Case Study of the Higher Education Loans Board », mémoire de Master of Arts Degree Programme in Communication Studies, Université de Nairobi, 2007.

AMUTABI, Maurice N., « Crisis and Student Protest in Universities in Kenya : Examining the Role of Students in National Leadership and the Democratization Process », *African Studies Review*, 2002, vol. 45, n° 2, p. 157-177.

BAILEY, Tracy, *The Role and Functions of Higher Education Councils and Commissions in Africa. A Case Study of the Kenya Commission for Higher Education*, Cape Town, HERANA/CHET, 2014.

BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic Development in Africa. Case Study : Kenya and University of Nairobi*, Cape Town, HERANA/CHET, 2013.

BARASA, Francis et MISATI, Joseph, « The Role of the Church in the Development of Education in Kenya : Expanding Education Through Evangelization », *International Journal of Current Research*, 2012, vol. 4, n° 12, p. 97-102.

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

CHARTON, Hélène, « La genèse ambiguë de l'élite kenyane : origines, formations et intégration de 1945 à l'Indépendance », thèse pour le doctorat d'histoire, Université Paris Diderot-Paris 7, 2002.

CHARTON, Hélène, « La débâcle éducative au Kenya. Eléments d'analyse historique », *Cahier d'études africaines*, 2003, vol. 43, n° 169-170, p. 189-208.

CHARTON, Hélène, « Elite, éducation et politique au Kenya, le rôle de l'éducation comme investissement symbolique dans la structuration de la société contemporaine », contribution à l'atelier « Education et production des élites en Afrique au XXème siècle : renouvellements en cours », 30 novembre 2006 disponible sur http://etudes-africaines.in2p3.fr/atelier-2006-Education,et,production,des,elites,en,Afrique,au,XXe,siecle,,,renouvellements,en-7.html.

CHARTON, Hélène, « Réformes éducatives et légitimation politique au Kenya », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, 2011, n° 10, p. 219-237.

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

CHEGE, Michael, « The State of Higher Education in Kenya : Problems and Prospects » in BUJRA, Abdalla, *Mijadala. A Discourse on Social Policy. Governance and Development Issues in Kenya*, Nairobi, Development Policy Management Forum, 2009, p. 59-77.

CHEGE, Mwangi, « The Politics of Education in Kenyan Universities : a Call for a Paradigm Shift », *African Studies Review*, 2009, vol. 52, n° 3, p. 55-71.

COURT, David et GHAI, Dharam P. (éd.), *Education, Society and Development: New Perspectives from Kenya*. Nairobi, Oxford University Press, 1974.

DAUCH, Gene, « L'université et le pouvoir au Kenya », *Politique africaine*, 1983, n° 12, p. 80-98.

GICHAGA, Francis John, *Surviving the Academic Arena. My Complex Journey to the Apex*, Nairobi, University of Nairobi, 2011.

KAMENCU, Mwongela, « Student Activism in the University of Nairobi and Democratic Space 1970-1992 », mémoire de master d'histoire, Université de Nairobi, 2013.

KENYA HUMAN RIGHTS COMMISSION, *Haven of Repression : a Report on University of Nairobi and Academic Freedom in Kenya*, Nairobi, Kenya Human Rights Commission, 1992.

KIAMBA, Crispus, « Privately Sponsored Students and Other Income-Generating Activities at the University of Nairobi », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 53-73.

KINYANJUI, Kabiru, « The Transformation of Higher Education in Kenya : Challenges and Opportunities » in BUJRA, Abdalla, *Mijadala. A Discourse on Social Policy. Governance and Development Issues in Kenya*, Nairobi, Development Policy Management Forum, 2009, p. 257-282.

KIPTOO, Kosgei Zachariah, « The Role of Foreign Aid in Financing University Education in Kenya » in SOME, David K. et KHAEMBA, Battan M. (éd.), *Internationalisation of Higher Education : The African Experience and Perspective*, Eldoret, Moi University Press, 2004, p. 223-228.

KISPANG, Richard Belio, « Financing Higher Education in Kenya : The Case of a Student Loans Programme », Working paper soumis au Département d'économie de l'Université de Nairobi, 2002.

KLOPP, Jacqueline et ORINA, Janai R., « University Crisis, Student Activism and the Contemporary Struggle for Democracy in Kenya », *African Studies Review*, 2002, vol. 45, n° 1, p. 43-76.

MINISTRY OF HIGHER EDUCATION, SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Strategic Plan 2008-2012. Quality Higher Education, Science, Technology and Innovation for National Prosperity and Global Competitiveness*, Nairobi, Ministry of higher education, science and technology, 2008.

MUNENE, Irungu, « The Struggles for Faculty Unionism in a Stalled Democracy : Lessons from Kenya's Public Universities », *Journal of Third World Studies*, 1997, vol. 14, n° 1, p. 91-114.

MUNENE, Ishmael I., « Our University : Ethnicity, Higher Education and the Quest for State Legitimacy in Kenya », *Higher Education Policy*, 2012, vol. 26, p. 1-21.

MUNENE, Ishmael I., « The Problem With Public University Salaries in Kenya », *International Higher Education*, 2014, n° 77, p. 21-22.

MWIRIA, Kilemi, NG'ETHE, Njuguna, NGOME, Charles, OUMA-ODERO, Douglas, WAWIRE, Violet et WESONGA, Daniel, *Public and Private Universities in Kenya : New Challenges, Issues and Achievements*, Oxford/Nairobi, James Currey/East African Educational Publishers, 2006.

NGOLOVOI, Mary S., « Cost-sharing in Higher Education in Kenya : Examining the Undesired Policy Outcomes », *Higher Education Policy*, 2010, vol. 23, n° 4, p. 515-529.

NJERU, Enos H. N. et ODUNDO, Paul, « The role of the Higher Education Loans Board in Pro-poor Management Approaches to Enhancing Access to University Education in Kenya », *Discussion Paper (IPAR)*, 2003, n° 36.

NYAIGOTTI-CHACHA, Chacha, « Reforming Higher Education in Kenya. Challenges, Lessons and Opportunities », Working paper pour un workshop (State University of New York Workshop with the Parliamentary Committee on Education, Science and Technology), Kenya, 2004.

OANDA, Ibrahim Ogachi, CHEGE, Fatuma N. et WESONGA, Daniel M., *Privatisation and Private Higher Education in Kenya : Implications for Access, Equity and Knowledge Production*, Dakar, Codesria, 2008.

OANDA, Ibrahim Ogachi et JOWI, James, « University Expansion and the Challenges to Social Development in Kenya : Dilemmas and Pitfalls », *JHEA/RESA*, 2012, vol. 10, n° 1, p. 49-71.

OKETCH, Moses O., « The Growth of Private University Education in Kenya : The Promise and Challenge », *Peabody Journal of Education*, 2003, vol. 78, n° 2, p. 18-40.

OMONDI, George, « The Student Movement and Youth Organizations in Kenya's Political Development : a Recent History » in AFRICAN RESEARCH AND RESSOURCE FORUM, *Civil Society and Governance in Kenya since 2002. Between Transition and Crisis*, Nairobi, African Research and Resource Forum, 2010, p. 113-134.

OTIENO, Wycliffe, « Student Loans in Kenya : Past Experiences, Current Hurdles, and Opportunities for the Future », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 75-99.

OUMA, Wangenge Gerald, « Higher Education Marketisation and its Discontents : the Case of Quality in Kenya », *Higher Education*, 2008, vol. 56, n° 4, p. 457-471.

OUMA, Wangenge Gerald, « Managing Resource Dependence Difficulties in African Higher Education : The Case of Multiple Exchange Relationships », *Higher Education Policy*, 2011, vol. 24, n° 2, p. 167-184.

OUMA, Wangenge Gerald et GRAVENIR, F. Q., « Globalisation and the Need for Market Driven Programs : The Challenge for Public Higher Education in Kenya », *African Journal of Education Studies*, 2005, vol. 1, n° 1, p. 9-18.

OWEN EISEMON, Thomas, « Private Initiatives in Higher Education in Kenya », *Higher Education*, 1992, vol. 24, n° 2, p. 157-175.

OWINO, Wasunna et ABAGI, Okwach, « Cost-Sharing in Education and Health in Kenya », Working paper, Department for international development, 2000.

SAVAGE, Donald C. et TAYLOR, Cameron, « Academic Freedom in Kenya », *Canadian Journal of African Studies*, 1991, vol. 25, n° 2, p. 308-321.

SIFUNA, Daniel N., *Development of Education in Africa. The Kenyan Experience*, Nairobi, English Press, 1990, p. 177-190.

SIFUNA, Daniel N., « The Governance of Kenyan Public Universities », *Research in Post-Compulsory Education*, 1998, vol. 3, n° 2, p. 175-212.

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

UNIVERSITY OF NAIROBI, *Annual Report and Accounts*, Nairobi, Université de Nairobi, rapports de 2000 à 2011.

WACHIYE, Herman J. et NASONGO, Joseph W., « Equity and Access to University Education Through Higher Loans in Bungoma District Kenya », *Educational Research and Review*, 2009, vol. 4, n° 10, p. 475-489.

WANDIGA, Shem O., *Capacity Building and Institutional Development in Higher Education in Kenya. A Case Study of Public Universities Investment Project (1991-1994)*, Paris, UNESCO/IIEP, 1997.

WANGENGE-OUMA, « Higher Education Marketisation and its Discontents : the Case of Quality in Kenya », *Higher Education*, 2008, n° 56, p. 457-471.

WANJUI, Joseph Barrage, *From Where I sit. Views of an African Executive*, Nairobi, East African Publishing House, 1986.

WANJUI, Joseph Barrage, *My Native Roots. A Family Story*, Nairobi, University of Nairobi Press, 2009.

WANJUI, Joseph B., *The Native Son. Experiences of Kenyan Entrepreneur*, Nairobi, University of Nairobi Press, 2013.

WEIDMAN, John C., « Diversifying Finance of Higher Education Systems in the Third World : The Cases of Kenya and Mongolia », *Education Policy Analysis Archives*, 1995, vol. 3, n° 5.

Système éducatif tanzanien

BAILEY, Tracy, *The Role and Functions of Higher Education Councils and Commissions in Africa. A Case Study of the Tanzania Commission for Universities*, Cape Town, HERANA/CHET, 2014.

BAILEY, Tracy, CLOETE, Nico et PILLAY, Pundy, *Universities and Economic Development in Africa. Case Study : Tanzania and University of Dar es Salaam*, Cape Town, HERANA/CHET, 2010.

BASTOS, Carlos A. et REBOIS, Roland R., « Review and Evaluation of the Performance of Tanzania's Higher Education Institutions in Science, Technology and Innovation », Working paper, 2011.

COOKSEY, Brian, LEVEY, Lisabeth et MKUDE, Daniel J., *Higher Education in Tanzania : a Case Study*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam Press, 2003.

COPANS, Jean, « Histoire du marxisme universitaire en Afrique orientale et australe depuis les Indépendances » in DEPARTEMENT D'HISTOIRE DE L'UNIVERSITE DU BURUNDI, *Histoire sociale de l'Afrique de l'Est (XIX-XXème siècle)*, Paris, Karthala, 1991, p. 453-472.

COURT, David, « The Experience of Higher Education in East Africa : the University of Dar es Salaam as a New Model ? », *Comparative Education*, 1975, vol. 11, n° 3, p. 193-218.

DINI, Shafi, « Strategic Planning and Performance Improvement in Tanzania's Public Organizations. A Case of the University of Dar es Salaam », mémoire de master en administration publique, University of Dar es Salaam, 2012.

GAILLARD, Jacques et WAAST, Roland, « L'aide à la recherche en Afrique subsaharienne : comment sortir de la dépendance ? Le cas du Sénégal et de la Tanzanie », *Autrepart*, 2000, n° 13, p. 71-89.

GALABAWA, Justinian C. J., « Funding, Selected Issues and Trends in Tanzania Higher Education », *Higher Education*, 1991, n° 21, p. 49-61.

ISHENGOMA, Johnson, « Cost-Sharing in Higher Education in Tanzania : Fact or Fiction ? », *JHEA/RESA*, 2004, vol. 2, n° 2, p. 101-133.

ISHENGOMA, Johnson, « The Debate on Quality and the Private Surge : A Status Review of Private Universities and Colleges in Tanzania », *JHEA/RESA*, 2007, vol. 5, n° 2 et 3, p. 85-109.

IVASKA, Andrew M., « « Anti-Mini Militants Meet Modern Misses » : Urban Style, Gender, and the Politics of « National Culture » in 1960s Dar es Salaam, Tanzania » in ALLMAN, Jean (éd.), *Fashioning Africa. Power and the Politics of Dress*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, p. 104-121.

KIMAMBO, Isaria N., MAPUNDA, Bertram B. B. et LAWI, Yusufu Q. (éd.), *In Search of Relevance : A History of the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2008.

LAVAULT , Akira, « Tanzanie : le système de suivi des références de crédit sera lancé en juin », *Lettre d'Afrique Orientale*, 2010, Ubifrance.

LEMA, Elieshi, MBILINYI, Marjorie et RAJANI, Rakesh, *Nyerere on Education. Selected Essays and Speeches 1954–1998*, Dar es Salaam, Haki Elimu, 2004.

LUHANGA, Matthew L., « L'expérience de la Tanzanie dans l'initiation et le maintien des réformes dans l'enseignement supérieur », étude 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.

LUHANGA, Matthew L., *The Courage for Change. Re-Engineering the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2009.

LUHANGA, Matthew L. et MASHALLA J. S., « Reforms and Innovations in Higher Education : a Reflection on the Initiatives and Lessons at the University of Dar es Salaam in Tanzania, 1994-2004 », conférence régionale « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! », Accra, 23-25 septembre 2003.

LUHANGA, Matthew L., MKUDE, Daniel J., MBWETTE, Tolly S. A., CHIJORIGA, Marcellina M. et NGIRWA, Cleophace A., *Higher Education Reforms in Africa : The University of Dar es Salaam Experience*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2003.

MBWETTE, Tolly S. A. (dir.), *Managing University Crises*, Dar es Salaam, DUP (LTD), 1996.

MKUDE, Daniel, « State of Higher Education Transformation in Tanzania », Trust Africa Higher Education Project/Carnegie Foundation, 2011.

MUSHI, Philemon A. K., *History and Development of Education in Tanzania*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2009.

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 », étude 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.

NORAD, « Strategy for Norwegian Assistance to Higher Education and Research in Tanzania », Working paper, NORAD, 2004 .

OXFORD POLICY MANAGEMENT, *Education Sector Public Expenditure Review. Final Draft Report*, Working paper, Dar es Salaam, 2000.

PROVINI, Olivier, « Les réformes à l'Université de Dar es Salaam (1961-2010) et l'établissement d'un nouveau marché de l'enseignement supérieur », mémoire de master réalisé sous la direction de Marie-Emmanuelle Pommerolle, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010.

PROVINI, Olivier, « Reforms in the University of Dar es Salaam : Facts and Figures », *Les Cahiers de l'Afrique de l'Est*, 2012, n° 45, p. 77-86.

RANGER, Terence O., « The « New Historiography » in Dar es Salaam : an Answer », *African Affairs*, 1971, vol. 70, n° 278, p. 50-61.

ROBERTSON, John H., « The Role of Science and Technology in Development Education » in RWEYEMAMU, Anthony (éd.), *Nation–Building in Tanzania*, Nairobi, East African Publishing House, 1970, p. 34-45.

ROSS, John, « If Not for Our Own Efforts : Eventful Nationalism in the April 2007 Student Boycott at the University of Dar es Salaam », mémoire de licence de relations internationales, The University of Chicago, 2008.

SCHUTTE, Donald G. W., « The University of Dar es Salaam : A Socialist @Enterprise » in NIBLETT, W. Roy, FREEMAN BUTTS, R. et HOLMES, Brian (éd.), *World Yearbook of Education 1972/3. Universities Facing the Future*, Oxon, Routledge, 1972.

SHIVJI, Issa G*., Intellectuals at the Hill. Essays and Talks 1969-1993*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1993.

SLATER, Henry, « Dar es Salaam and the Postnationalist Historiography of Africa » in JEWSIEWICKI, Bogumil et NEWBURY, David (éd.), *African Historiographies. What History for which Africa ?*, Beverly Hills, Sage Publications, 1986, p. 249-260.

UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Income Generating and Cost-Setting Measures at the University of Dar es Salaam. Volumes I, II, III and IV*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1995-1998.

UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *Facts and Figures*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2000.

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, 2004.

UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Ten Years Experience of the Institutional Transformation Programme*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2004.

UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2005/2006 – 2009/2010. Vol. 1 : Main Document*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2005.

UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2008/2009-2012/2013*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam, 2009.

VAVRUS, Frances, « Adjusting Inequality : Education and Structural Adjustment Policies in Tanzania », *Harvard Educational Review*, 2005, vol. 75, n° 2 version consultée sur http://global.factiva.com.rproxy.univ-pau.fr/hp/printsavews.aspx?pp=Save&hc=Publication.

Système éducatif burundais

HAJAYANDI, Nicolas et PROVINI, Olivier, « L'université et le pouvoir au Burundi (1964-2013) », non publié (rédigé en 2013).

MIDENDE, Gilbert, *Analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur public au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2011.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Note de réflexion. L'enseignement supérieur à la croisée des chemins. Observations critiques et voies d'évolution*, Bujumbura, 2007.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Etudes préparatoires à la*

mission d'audit de l'enseignement supérieur au Burundi. Etude sur l'université du Burundi, Bujumbura, 2008.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA CULTURE et PROJET D'APPUI AU RENFORCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Orientations générales de l'enseignement supérieur au Burundi*, Bujumbura, Ministère de l'éducation nationale et de la culture/Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur, 2008.

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE et COMITE DE PILOTAGE DE L'ETUDE DE LA REFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, *Rapport de la mission internationale d'évaluation de l'enseignement supérieur burundais 25 février-7 mars 2008*, Bujumbura, 2008.

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, *Livre blanc sur l'enseignement supérieur. Mieux former pour reconstruire*, 2010.

MINISTERE DU PLAN ET DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL et PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, *Vision Burundi 2025*, Bujumbura, Ministère du plan et du développement communal/Programme des Nations Unies pour le développement, 2011.

MUGABONIHERA, Rénovat, « La problématique du financement de l'enseignement supérieur au Burundi », mémoire de licence de sciences économiques et administratives option économie politique, Université du Burundi, 2000.

NAHIMANA, Pauline, « L'impact de la crise d'Octobre 1993 sur l'Université du Burundi », mémoire de licence d'histoire option science politique, Université du Burundi, 2004.

Non signé, « Note sectorielle du secteur éducation pour la conférence des partenaires (post-Genève) », Working paper, 15-16 juillet 2013.
NSAVYMANA, Deogracias, « Que faire pour empêcher la mort lente mais sûre de l'Université du Burundi », non publié, 2014.

NYAMITWE, Alain Aimé, *J'ai échappé au massacre de l'Université du Burundi 11 juin 1995*, Paris, L'Harmattan, 2006.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur privé au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2012.

OBSERVATOIRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, *Rapport de l'analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur privé au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2012.

REPUBLIQUE 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.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, « Décret n°100/279 du 18 octobre 2012 portant réorganisation et fonctionnement de l'Université du Burundi », Bujumbura, Cabinet du président, 2012.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Plan sectoriel de développement de l'éducation et de la formation, 2012-2020*, Bujumbura, République du Burundi, 2012.

UNIVERSITE DU BURUNDI, *Règlement académique de l'Université du Burundi (Système BMD)*, Bujumbura, Université du Burundi, 2012.

UNIVERSITE DU BURUNDI, *Plan stratégique de l'Université du Burundi 2012-2013*, Bujumbura, Université du Burundi, 2012.

Littérature générale

ALEXANDER, Jeffrey C., GIESEN, Bernhard, MUNCH, Richard et SMELSER, Neil J. (éd.), *The Micro-Macro Link*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1987.

BATHILY, Abdoulaye, *Mai 68 à Dakar ou la révolte universitaire et la démocratie*, Paris, Chaka, 1992.

BAYART, Jean-François, « L'invention paradoxale de la modernité économique » in BAYART, Jean-François, *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala, 1994, p. 9-48.

BAYART, Jean-François et BERTRAND, Romain, « La problématique du legs colonial », *Les rapports du FASOPO*, 2005, vol. 1, p. 6-69.

BAYART, Jean-François, MBEMBE, Achille et TOULABOR, Comi, *La politique par le bas. Contributions à une problématique à la démocratie*, Paris, Karthala, 2008 (1992).

BERGAMASCHI, Isaline, DIABATE, Alassane et PAUL, Elisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide », *Afrique contemporaine*, 2007, n° 223-224, p. 219-249.

BLOMSTROM, Magnus et HETTNE, Björn, *Development Theory in Transition : the Dependency Debate and Beyond : Third World Responses*, Londres, Zed Bookds, 1984.

BLUNDO, Giorgio et OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Pratiques de la description*, Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2003.

CAPORASO, James A., « Dependency Theory : Continuities and Discontinuities in Development Studies », *International Organization*, 1980, n° 34, p. 605-628.

CHABAL, Patrick, « La politique comparée et les études en termes d'aires culturelles » in THIRIOT, Céline, MARTY, Marianne et NADAL, Emmanuel, *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, 2004, p. 75-80.

CHAPLEAU, Philippe et MISSER, François, *Mercenaires S.A.*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

COENEN-HUTHER, Jacques, « Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique », *Revue française de sociologie*, 2003, vol. 44, n° 3, p. 531-547.

DE MEUR, Gisèle et RIHOUX, Benoit, « L'Analyse Quali-Quantitative Comparée. Une « troisième voie » au service de la politique comparée » in THIRIOT, Céline, MARTY, Marianne et NADAL, Emmanuel, *Penser la politique comparée*, Paris, Karthala, 2004, p. 279-292.

DESROSIERES, Alain, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, 1993.

DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 1983 (1895).

FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits 1965-1988 II*, Paris, Gallimard, 2001.

HALL, Peter et TAYLOR, Rosemary C. R., « Political Science and the Three New Institutionalism », *Political Studies*, 1996, vol. 44, p. 936-957.

HIBOU, Béatrice, « Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne : du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire », *Les Etudes du CERI*, 1998, n° 39.

HODLER, Roland et DREHER, Axel, « Development (Paradigm) Failures », *Journal of Development Economics*, vol. 101, p. 63-74.

KAPLAN, Allan, « Capacity Building : Shifting the Paradigms of Practice », *Development in Practice*, 2000, vol. 10, n° 3-4, p. 517-526.

LALLEMENT, Michel et SPURK, Jan (dir.), *Stratégies de la comparaison internationale*, Paris, Presses du CNRS, 2003.

LAMBERT, Gilles et OUEDRAOGO, Noufou, « Normes, routines organisationnelles et apprentissage d'entreprise », *Revue française de gestion*, 2010, vol. 2, n° 201, p. 65-85.

LANDRY, Tristan et ZOBEL, Clemens (dir.), *Post-socialisme, post-colonialisme et postérité de l'idéologie*, Bordeaux/Paris, Centre d'études africaines/EHESS, 2000.

LATOUR, Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte, 1997 (1991).

LEBEAU, Yann, *Etudiants et campus au Nigeria*, Paris, Karthala, 1997.

LECOURS, André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politique et Sociétés*, 2002, vol. 21, n° 3, p. 3-19.

MAMDANI, Mahmood, *When Victims Become Killers : Colonialism, Nativism and the Genocide in Rwanda*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

MAMDANI, Mahmood, *Good Muslim, Bad Muslim : America, the Cold War, and the Roots of Terror*, Ney York, Three Leaves Press, 2005.

MAMDANI, Mahmood, *Saviors and Survivors : Darfur, Politics and the War on Terror*, New York, Pantheon Brooks, 2009.

MAMDANI, Mahmood et WAMBA-DIA-WAMBA, Ernest, *African Studies in Social Movements and Democracy*, Dakar, CODESRIA, 1995.

MARCHESIN, Philippe, « Mitterrand l'Africain », *Politique africaine*, 1995, n° 58, p. 5-24.

MATONDI, Prosper B., HAVNEVIK, Kjell et BEYENE, Atakilte, *Biofuels, Land Grabbing and Food Security in Africa*, Londres, Nordiska Afrikainstitutet/Zed Books, 2011.

MEYER, John W., « Globalization. Sources and Effects on National States and Societies », *International Sociology*, 2000, vol. 15, n° 2, p. 233-248.

NAY, Olivier (dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008.

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

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, « Le « je » méthodologique. Implication et explication dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 2000, vol. 41, n° 3, p. 417-445.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 2008.

RAZAFINDRAKOTO, Mireille, ROUBAUD, François et WANTCHEKON, Leonard, « Introduction thématique. Gouvernance et démocratie en Afrique : la population a son mot à dire », *Afrique contemporaine*, 2006, n° 220, p. 21-31.

SMITH, Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesses des nations. Les grands thèmes*, Québec, Université du Québec, 2002 (1776).

SUPIOT, Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.

WEBER, Max, *Histoire économique. Esquisse d'une histoire universelle de l'économie et de la société*, Paris, Gallimard-NRF, 1991 (1923).

WERNER, Michael et ZIMMERMANN, Bénédicte, « Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2003, vol. 58, n° 1, p. 7-36.

Autres documents officiels, rapports et littérature grise

AFRICAN UNION, *The Plan of Action for the Second Decade of Education for Africa*, Addis Ababa, African Union, 2008.

ALTBACH, Philip G., REISBERG, Liz et RUMBLEY, Laura E., *Trends in Global Higher Education : Tracking an Academic Revolution*, Paris, UNESCO, 2009.

ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : Practices and Priorities*, Paris, Association Internationale des Universités, 2003.

ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : New Directions, New Challenges*, Paris, Association Internationale des Universités, 2005.

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES UNIVERSITES, *Construire une communauté mondiale de l'enseignement supérieur*, Working paper, 2008.

ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Rapport Annuel 2010*, Paris, Association Internationale des Universités, 2010.

ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : Global Trends, Regional Perspectives. IAU 3rd Global Survey Report*, Paris, Association Internationale des Universités, 2010.

ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Strategies for Securing Equity in Access and Success in Higher Education*, Paris, Association Internationale des Universités, 2011.

ASSOCIATION INTERNATIONALES DES UNIVERSITES, *Internationalization of Higher Education : Growing Expectations, Fundamental Values. IAU 4th Global Survey*, Paris, Association Internationale des Universités, 2014.

ASSOCIATION OF AFRICAN UNIVERSITIES, ASSOCIATION FOR THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN AFRICA et RESEAU POUR L'EXCELLENCE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, *Guide de formation du LMD. A l'usage des institutions d'enseignement supérieur d'Afrique Francophone*, Accra, Association of African Universities/Association for the Development of Education in Africa/Réseau pour l'excellence de l'enseignement supérieur de l'Afrique de l'Ouest, 2008.

BANQUE MONDIALE, *Proposed Bank/lDA Policies in the Field of Education*, Washington, Banque mondiale, 1963.

BANQUE MONDIALE, *Education. Sector Working Paper*, Washington, Banque mondiale, 1971.

BANQUE MONDIALE, *Education. Sector Working Paper*, Washington, Banque mondiale, 1974.

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

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

BANQUE MONDIALE, *L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience*, Washington, Banque mondiale, 1995 (1994).

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

BANQUE MONDIALE, *Construire les sociétés du savoir. Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur*, Laval, Les Presses de l'Université Laval, 2003 (2002).

BANQUE MONDIALE, *Putting Tanzania's Hidden Economy to Work. Reform, Management, and Protection of its Natural Resource Sector*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/Banque mondiale, 2008.

BANQUE MONDIALE, *Faire de l'enseignement supérieur le moteur du développement en Afrique subsaharienne*, Washington, Banque mondiale, 2009.

BANQUE MONDIALE, *Financing Higher Education in Africa*, Washington, Banque mondiale, 2010.

BANQUE MONDIALE, « Restructuring Paper on a Proposed Project Restructuring of Science & Technology Higher Education Project Credit », Working paper, Banque mondiale, 2012.

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

BASDEVANT, Olivier, « How Can Burundi Raise its Growth Rate ? The Impact of Civil Conflict and State Intervention on Burundi's Growth Performance », IMF Working paper, 2009.

BELL, Edward, « The World Bank in Fragile and Conflict-Affected Countries. « How », not « How much » », Working paper, International Alert, 2008.

BIGSTEN, Arne et KAYIZZI-MUGERWA, Steve, « Is Uganda an Emerging Economy? », Working paper, rapport de l'OCDE « Emerging Africa », 2001, Research Report 118.

BOLLAG, Burton, « Amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique sub-Saharienne : ce qui marche ! Rapport d'une conférence régionale de formation tenue à Accra, Ghana du 22 au 25 septembre 2003 », Working paper, Banque mondiale (Région Afrique), 2004.

BORRAS, Saturnino et FRANCO Jennifer, « Towards a Broader View of the Politics of Global Land Grab », Working paper, ICAS, 2010.

BRUTON, Henry J. et HILL, Catherine B. (éd.), *The Evaluation of Public Expenditure in Africa*, Washington, Banque mondiale, 1996.

COLCLOUGH, Christopher et WEBB, Andrew, « The Impact of Aid on Education Policy in Kenya », Working paper, RECOUP n° 36, 2010.

COMMISSION FOR HIGHER EDUCATION KENYA, TANZANIA COMMISSION FOR UNIVERSITIES et NATIONAL COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION UGANDA, *Credit*

Accumulation and Transfer System, East Africa. Minimum Standards for Courses of Study in Basic Sciences Undergraduate Programmes, Kampala, Commission for higher education Kenya/Tanzania commission for universities/National council for higher education Uganda, 2009.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *Déclaration de Lisbonne. Sommet UE-Afrique*, Lisbonne, Conseil de l'Union européenne, 2007.

COTULA, Lorenzo, VERMEULEN, Sonja, LEONARD, Rebeca et KEELEY, James, « Land Grab or Development Opportunity ? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa », Working paper, IIED/FAO/IFAD, 2009.

DEININGER, Klaus et BYERLEE, Derek, « Rising Global Interest in Farmland : Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits ? », Working paper, Banque mondiale, 2010.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, « Why We Need to Work More Effectively in Fragile States », Working paper, Department for International Development, 2005.

EAST AFRICAN COMMUNITY, *The Second EAC Development Strategy 2001-2005, Arusha*, East African Community, 2001.

EAST AFRICAN COMMUNITY, *EAC Development Strategy 2006-2010*, Arusha, East African Community, 2006.

EAST AFRICAN COMMUNITY, *4th Meeting of the Sectorial Council on Education, Culture, Sports, Science & Technology*, Arusha, East African Community, 2007.

EAST AFRICAN COMMUNITY, *Treaty for the Establishment of the East African Community (as Amended on 14th December 2006 and 20th August 2007)*, Arusha, EAC, 2007.

EAST AFRICAN COMMUNITY, « Workshop on the Harmonization of the East Africa Education Systems and Training Curricula. Technical and Vocational Education and Training (TVET) Experts Workshop », Working paper, East African Community, 2010.

EAST AFRICAN COMMUNITY, « Meeting of Teacher Education Examination Experts to Validate the Final Regional Report (FRR) on Harmonization of EAC Education Systems », Working paper, East African Community, 2010.

EAST AFRICAN COMMUNITY, « Meeting of Experts of Secondary Education to Validate the Final Regional Report (FRR) on Harmonization of EAC Education System », Working paper, East African Community, 2010.

EAST AFRICAN COMMUNITY, *East African Community Facts and Figures – 2011*, Arusha, East African Community, 2011.

EAST AFRICAN COMMUNITY, *EAC Development Strategy (2011/12-2015/16)*, Arusha, East African Community, 2011.

EAST AFRICAN COMMUNITY, *Annual Report 2009-2010*, Arusha, East African Community, 2012.

EAST AFRICAN COMMUNITY, « The East African Institute », Working paper, document interne EAC, 2012.

EASTERN AND SOUTHERN AFRICAN UNIVERSITIES RESEARCH PROGRAMME, *University Capacity Utilization in Eastern and Southern Africa. A Résumé of the Report Overview, Conclusion and Policy Recommendations*, Dar es Salaam, ESAURP, 1987.

FAURE, Edgar, HERRERA, Felipe, KADDOURA, Abdul-Razzak, LOPES, Henri, PETROVSKY, Arthur V., RAHNEMA, Majid et WARD, Frederick C., *Learning to Be. The World of Education Today and Tomorrow*, Paris, UNESCO, 1972.

FOSTER, Mick et MIJUMBI, Peter, « How, When and Why Does Poverty Get Budget Priorty ? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Uganda. Case Study 1 », Working paper, 2002, n° 163, Overseas Development Institute.

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

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Vision 2030 (popular version)*, Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2007.

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Second Annual Progress Report on the Implementation of the First Medium Term Plan (2008-2012) of Kenya Vision 2030*, Nairobi, Government of the Republic of Kenya, 2011.

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

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

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF UNIVERSITIES, *Internationalization of Higher Education : Global Trends Regional Perspectives*, Paris, International Association of Universities, 2010.

KENYATTA UNIVERSITY, *Strategic and Vision Plan 2005-2015*, Nairobi, Kenyatta University, 2010.

LEWIS, Suzanne G., FRIEDMAN, Jonathan et SCHONEBOOM, John, *Accomplishments of the Partnership for Higher Education in Africa, 2000-2010. Report on a Decade of Collaborative Foundation Investment*, New York, Partnership for Higher Education in Africa, 2010.

LWAMAFA, Jimmy R., « Submission of the Wage Allocation of USHS.290 BN for Salary Enhancement for FY 2012/2013 », document interne, The Permanent Secretary/Secretary to the Treasury, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, ARC 6/293/02, 28 février 2012.

MALIYAMKONO, T. L., ISHUMI, A. G. M., WELLS, S. J., *Higher Education and Development in Eastern Africa. A Report of the Eastern African Universities Research Project on the Impact of Overseas Training and Development*, London, Heinemann, 1982.

MALIYAMKONO, T. L., ISHUMI, A. G. M., WELLS, S. J. et MIGOT-ADHOLLA, S. E., *Training and Productivity in Eastern Africa. A Report of the Eastern African Universities Research Project on the Impact of Overseas Training and Development*, London, Heinemann, 1982.

MARTIN, Michaela et BRAY, Mark, *Tertiary Education in Small States : Planning in the Context of Globalization*, Paris, UNESCO/IIEP, 2011.

MARTIN, Michaela et SAUVAGEOT, Claude, *Construire un tableau de bord pour l'enseignement supérieur. Un guide pratique*, Paris, UNESCO/IIEP, 2009.

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

MEEK, Lynn V., TEICHLER, Ulrich et KEARNEY, Mary-Louise (éd.), *Higher Education, Research and Innovation : Changing Dynamics*, Paris, UNESCO, 2009.

MORIN, Sophie, « L'enseignement supérieur et la recherche en Afrique subsaharienne : Survol des organisations qui fournissent un appui technique et financier », Dakar, Division des partenariats et du développement des affaires, IDRC/CRDI, juillet 2009.

NDAYISABA, Joseph, *Gratuité de l'enseignement de base : Bilan et perspectives*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, 2009.

NG'ETHE, Njuguna, *Innovations Survey Eastern Africa*, Nairobi, Institute for Development Studies/University of Nairobi, 2002.

NG'ETHE, Njuguna, ASSIE-LUMUMBA, N'dri, SUBOTZKY, George et SUTHERLAND-ADDY, Esi, Regional Survey of Innovations in Higher Education : Synthesis Report, Working paper, ADEA/WGHE, 2003.

NGARUKO, Floribert, « Why Has Burundi Grown So Slowly ? », Working paper, AERC Global Project, 2005.

NJERU, James, « The Impact of Foreign Aid on Public Expenditure : the Case of Kenya », Working paper, AERC Research Paper 135, African Economic Research Consortium, Nairobi, 2003.

Non signé, « Rapport de la table ronde des partenaires du Burundi », Working paper, 11-12 décembre 2014.

NORAD, « Clean Energy for Development. Annual Report 2009 », Working paper, NORAD, 2009.

NORAD, « The Oil for Development. Annual Report 2009 », Working paper, NORAD 2009.

NORD, Roger, SOBOLEV, Yuri, DUNN, David, HAJDENBERG, Alejandro, HOBDARI, Niko, MAZIAD, Samar et ROUDET, Stéphane, *Tanzania. The Story of an African Transition*, Washington, International Monetary Fund, 2009.

ODEN, Bertil et TINNES, Tone, « Tanzania : New Aid Modalities and Donor Harmonisation », Working paper, NORAD/SIDA, 2003.

PARKER, Susan, *Lessons From a Ten-Year Funder Collaborative. A Case Study of the Partnership for Higher Education in Africa*, New York, Partnership for Higher Education in Africa, 2010.

PARTNERSHIP FOR HIGHER EDUCATION IN AFRICA, *Report of Activities, 2008-2009*, New York, Partnership for Higher Education in Africa, 2009.

PRITCHETT, Lant et DE WEIJER, Frauke, « Fragile States : Stuck in a Capability Trap ? », Working paper, World Development Report, 2011.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, « Comité Central du parti UPRONA. Deuxième session du Comité Central du parti UPRONA : Rapport sur la formation et l'encadrement de la jeunesse », Bujumbura, République du Burundi, 1985.

REPUBLIQUE DU BURUNDI, *Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté. Evaluation de la performance et de l'impact*, Bujumbura/Washington, République du Burundi/Fonds monétaire international, 2011.

ROBINSON, David, GAERTNER, Matthew et PAPAGEORGIOU, Chris, « Tanzania : Growth Acceleration and Increased Public Spending with Macroeconomic Stability » in CHUHAN-POLE, Punam et ANGWAFO, Manka (éd.), *Yes Africa Can : Success Stories from a Dynamic Continent*, Washington, Banque mondiale, 2011, p. 21-49.

SEBUDANDI, Christophe, *Analyse du fonctionnement et du financement de l'enseignement supérieur privé au Burundi*, Bujumbura, Observatoire de l'action gouvernementale, Bujumbura, 2012.

SPECKER, Leontine, BRISCOE, Ivan et GASANA, Jean Marie, « Early Economic Recovery in Fragile States. Case Study Burundi : Operational Challenges », Working paper, 2010.

TETTEY, Wisdom J., *Challenges of Developing and Retaining the Next Generation of Academics : Deficits in Academic Staff Capacity at African Universities*, Alberta (Canada), Partnership for Higher Education in Africa, 2010.

TOKINDANG, Sibaye Joel et GBETNKOM, Daniel, « Perspectives économiques en Afrique. Burundi », Working paper, BAFD/OCDE/PNUD/CEA, 2012.

THE BRITISH ACADEMY et THE ASSOCIATION OF COMMONWEALTH UNIVERSITIES, « The Nairobi Report. Frameworks for the Africa KU Research Collaboration in the Social Sciences and Humanities », the British Academy et the Association of Commonwealth Universities, 2009.

THE GOVERNMENT OF KENYA, *Estimates of Recurrent Expenditure*, Nairobi, Université de Nairobi, rapports consultés de 1986 à 1999.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Five Year Rolling Strategic Plan 2006/07 to 2010/11*, Kampala, IUCEA, 2006.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Information and Communication Technology Policy Plan (2009/10 – 2014/15)*, Kampala, IUCEA, 2009.

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

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

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Special Issue. Dedicated to 10 Years of Revitalization*, Kampala, IUCEA, 2010.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *IUCEA Newsletter*, 2010, vol. 40.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Rolling Strategic Plan 2011/12 – 2015/16*, Kampala, IUCEA, 2011.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *Annual Report 2010-2011*, Kampala, IUCEA, 2011.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, *IUCEA Newsletter*, 2012, vol. 42.

THE INTER-UNIVERSITY COUNCIL FOR EAST AFRICA, « The IUCEA Notes to the Budget Proposals for Financial Years 2012/2013 », note interne à l'IUCEA, Kampala, 2012.

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

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

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

THE REPUBLIC OF UGANDA, *National Development Plan (2010/11 – 2014/15)*, Kampala, The Republic of Kenya, 2010.

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

UNESCO, « Rapport final. Réunion des ministres de l'éducation des pays d'Afrique participant à l'exécution du plan d'Addis-Abéba », Addis-Abéba, UNESCO, 26-30 mars 1962.

UNESCO, *Conference on the Development on Higher Education in Africa. Report*, Paris, UNESCO, 1962.

UNESCO, *Histoire de l'humanité*, Paris, UNESCO, 1968 (six volumes).

UNESCO, *Educational Cost Analysis in Action : Case Studies for Planners*, Paris, UNESCO, 1972.

UNESCO, *Histoire générale de l'Afrique*, Paris, UNESCO, 1981 (huit volumes).

UNESCO, *Déclaration de Harare*, Paris, UNESCO/Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique/Organisation de l'Unité Africaine, 1982.

UNESCO, *L'éducation en Afrique à la lumière de la Conférence de Harare (1982)*, Paris, UNESCO, 1985.

UNESCO, *Le rôle des mouvements étudiants africains dans l'évolution politique et sociale de l'Afrique de 1900 à 1975*, Paris, UNESCO/L'Harmattan, 1993.

UNESCO, *L'enseignement supérieur dans le monde : statistiques 1980-1995*, Paris, UNESCO, 1995.

UNESCO, *Recent Developments and Future Prospects of Higher Education in Sub-Saharan Africa in the 21st Century*, Paris, UNESCO, 2003.

UTZ, Robert J. (éd.), *Sustaining and Sharing Economic Growth in Tanzania*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008.

VINOKUR, Annie, « Transformations économiques et accès aux savoirs en Afrique subsaharienne », Working paper, UNESCO, 1993.

YUSUF, Shahid et NABESHIMA, Kaoru (éd.), *How Universities Promote Economic Growth*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.

Titres des journaux consultés

« Daily Nation »

« Daily News »

« Iwacu »

Le Renouveau du Burundi

« New Vision »

« The Citizen »

« The East African »

« The Economic Review »

« The Guardian »

« The Monitor »

« The Weekly Review »

Sitographie

ADEA www.adeanet.org

Ambassade de France au Burundi : www.ambafrance-bi.org

ANIE www.info.anienetwork.org

Association Internationale des Universités www.iau-aiu.net

Banque mondiale www.worldbank.org

Club de Paris www.clubdeparis.org

Conférences sectorielles au Burundi www.burundiconference.gov.bi

Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique www.codesria.org

EAC www.eac.int

Fondation Ford www.fordfoundation.org

Fondation Julius K. Nyerere www.nyererefoundation.org

Fondation Rockefeller www.rockefellerfoundation.org

Fonds d'analyse des sociétés politiques www.fasopo.org

FXTOP (convertisseur de devises) www.fxtop.com

« International Comparative Higher Education and Finance Project » http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/

IUCEA www.iucea.org

Ministère de l'éducation kenyan www.education.go.ke

Ministère de l'éducation ougandais www.education.go.ug

Ministère de l'éducation tanzanien www.moe.go.tz

Ministère de l'enseignement supérieur burundais www.enseignementsuperieur.gov.bi

Nations Unies www.un.org

OANDA (convertisseur de devises) www.oanda.com

Parlement kenyan http://www.parliament.go.ke

Parlement tanzanien http://www.parliament.go.tz

PHEA www.foundation-partnership.org

Projet PARES www.ambafrance-bi.org/Projet-PARES,828

Projet « Tuning Africa » www.tuningafrica.org

« Ranking web of universities » www.webometrics.info

SACMEQ www.sacmeq.org

Trustafrica www.trustafrica.org

Université de Dar es Salaam www.udsm.ac.tz

Université de Columbia www.columbia.edu

Université de Makerere www.mak.ac.ug

Université de Nairobi www.uonbi.ac.ke

Université du Burundi www.ub.edu.bi

Filmographie

CHAPELL, Peter, *Nos amis de la Banque*, JPBA production, La sept/Arte/Channel 4, 1997.

Table des tableaux

Tableau 1 : Lire les réformes universitaires par une sociologie historique de l'Etat et appréhender l'Etat par une lecture des politiques publiques de l'enseignement supérieur 44
Tableau 2 : Indicateurs généraux de comparaison 53
Tableau 3 : Budget alloué par le gouvernement en fonction du budget proposé par l'administration universitaire (1988-2000) 187
Tableau 4 : Part du budget global (en %) attribué à l'éducation par secteur d'enseignement (1998-2005) 196
Tableau 5 : Evolution du nombre d'étudiants à l'Université de Makerere (1993-2005) 219
Tableau 6 : Exemple des revenus annuels (en US$) générés par certaines unités académiques (1995-2000) 225
Tableau 7 : Evolution de la répartition des fonds issus des étudiants privés entre les unités académiques et l'administration centrale (1992-1997) 226
Tableau 8 : Part du budget alloué par le gouvernement et par les fonds générés par les étudiants privés dans le budget global de l'Université de Makerere (1995-2005) 228
Tableau 9 : Aide totale au développement (en millions de US$) en Ouganda (1985-1995) 246
Tableau 10 : Budget (en US$) alloué par les bailleurs de fonds à l'Université de Dar es Salaam (1998-2004) 276
Tableau 11 : Budget (en US$) alloué par les bailleurs de fonds à l'Université de Dar es Salaam (2007-2009) 277
Tableau 12 : Exemple de l'évolution des positions académiques et professionnelles de certains participants à la formation de 2003 « L'amélioration de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : ce qui marche ! » 305

Tableau 13 : Les acteurs passerelles de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est.....312
Tableau 14 : Fonds alloués pour la recherche sur le campus principal de l'UDSM (1999-2004) 353
Tableau 15 : Financement de la recherche universitaire par secteur scientifique en Ouganda (2005-2008) 369
Tableau 16 : Nombre de chercheurs en Ouganda par discipline (2009) 370
Tableau 17 : Effectif des étudiants par filière universitaire en Ouganda (2007-2010) 374
Tableau 18 : Budget (US$) alloué par le gouvernement et généré par les étudiants privés à l'Université de Makerere (2000-2008).....384
Tableau 19 : Evolution de la répartition des fonds issus des étudiants privés entre les unités académiques et l'administration centrale (1992-2012) 385
Tableau 20 : Les processus de privatisation des universités de Makerere (1995-2008) et de Nairobi (2000-2011) 413
Tableau 21 : L'Etat, principal bailleur des universités de Dar es Salaam (1998-2009) et du Burundi (1994-2012) 414
Tableau 22 : Budget alloué par le gouvernement (en US$) à l'Université de Nairobi (1986 et 2002) 460
Tableau 23 : Montant total (US$) généré par les activités de l'UNES (2000-2011) 463
Tableau 24 : Evolution des effectifs étudiants à l'Université de Nairobi (2000-2012) 466
Tableau 25 : Evolution des effectifs étudiants à l'Université de Dar es Salaam (1985-2009) 537
Tableau 26 : Fonds alloués (en US$) par le gouvernement tanzanien à l'Université de Dar es Salaam (1987-2009).....543
Tableau 27 : Répartition du budget attribué à l'éducation par secteur d'enseignement (2003-2007) 544

Tableau 28 : Evolution et répartition du budget du secteur de l'éducation au Burundi (2000 et 2010) 642

Table des figures

Figure 1 : Représentation schématisée du processus des réformes universitaires en Afrique de l'Est selon la littérature 111
Figure 2 : Repenser la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est 118
Figure 3 : Le réseau de la fabrique et de la circulation de l'expertise sur l'enseignement suppérieur. Approche générale 272
Figure 4 : Le réseau de la fabrique et de la circulation de l'expertise sur l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est 318
Figure 5 : L'analyse des instruments de l'action publique appliquée au secteur de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est 332
Figure 6 : Historiographie des réformes des modes de gestion économique des universités d'Afrique de l'Est 434
Figure 7 : Une approche schématique des modèles dominants dans la prise de décision des réformes universitaires en Afrique de l'Est.....440

Table des encadrés

Encadré 1 : Bibliographie de David Court.....168
Encadré 2 : Bibliographie de Mahmood Mamdani 174
Encadré 3 : Expérience de terrain. Le forum régional de l'IUCEA 294
Encadré 4 : Expérience de terrain. La conférence internationale de l'AIU 298
Encadré 5 : Appréhender les impacts de la transformation des cursus et de la transmission des savoirs. Extrait de l'entretien avec Ruth Mukama.....377

Table des photos

Photo 1 : Rencontre entre Gordon Conway, Y. K. Museveni et John P. M. Ssebuwufu 281
Photo 2 : Les trois fétiches « Vision », « Mission » et « Valeurs centrales » à l'Université de Nairobi 340
Photo 3 : Affiche du second festival intellectuel Julius Nyerere 520
Photo 4 : Mobilisation des étudiants en 2007.....586

Table des cartes

Carte 1 : Pays constituant la zone d'étude 23

Table des annexes

ANNEXE 1 ..... **792**

ANNEXE 2 ..... **810**

ANNEXE 3 ..... **818**

ANNEXE 4 ..... **819**

ANNEXE 5 ..... **820**

ANNEXE 6 ..... **821**

ANNEXE 7 ..... **825**

ANNEXE 8 ..... **827**

ANNEXE 9 ..... **828**

ANNEXE 10 ..... **830**

ANNEXE 11 ..... **831**

Annexe 1

Liste des entretiens

Tanzanie

Terrains à Dar es Salaam et à Arusha en février-avril 2010 (dans le cadre du mémoire de Master 2) et avril-mai 2013

Entretiens

- Amos Mhina, Professeur de science politique et ancien membre actif de l'Assemblé du personnel académique de l'Université de Dar es Salaam, entretiens réalisés les 22 février, 2 mars 2010 et 18 avril 2013 ;
- Simeon Mesaki, Professeur retraité de sociologie, entretien réalisé le 26 février 2010 et plusieurs discussions informelles en février-avril 2010 et avril-mai 2013 ;
- Christophe Bordereau, enseignant de français, entretien réalisé le 27 février 2010 ;
- Ali Bashiru, Assistant de maître de conférences de science politique et membre actif de l'Association de science politique de l'Université de Dar es Salaam, entretien réalisé le 5 mars 2010 ;
- Peter Bhusene, étudiant privé de master de l'Ecole de business de l'Université de Dar es Salaam, entretien réalisé le 6 mars 2010 ;
- Isaria Kimambo, Professeur d'histoire, ancien Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques et membre du comité scientifique international de l'UNESCO sur l'histoire de l'Afrique, entretien réalisé le 8 mars 2010 ;
- Edwin Enosy, Vice-Premier ministre de l'Association étudiante de l'Université de Dar es Salaam et étudiant en licence de droit, entretien réalisé le 12 mars 2010 ;
- Godefroid Mudaheranwa, étudiant privé en master d'éducation de biologie puis enseignant à l'Université Libre de Tanzanie, entretiens réalisés les 18 mars 2010 et 26 mars 2010 et plusieurs discussions informelles en février-avril 2010 et avril-mai 2013 ;

- Alfred Mdima, Assistant du doyen des étudiants et étudiant privé en thèse au Département d'éducation, entretien réalisé le 15 mars 2010 ;
- Daniel J. Mkude, Professeur de linguistique au Département de kiswahili, ancien Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques et Doyen du département des arts et de sciences sociales, entretien réalisé 16 mars 2010 ;
- Yunus D. Mgaya, Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires administratives, Professeur de biologie et ancien Doyen de la Faculté des sciences aquatiques et de technologie, entretien réalisé le 17 mars 2010 ;
- Yusufu Q. Lawi, Directeur du bureau du vice-chancelier, Maître de conférences au Département d'histoire et ancien responsable du Département d'histoire, entretien réalisé le 17 mars 2010 ;
- Matthew L. Luhanga, Professeur en ingénierie des télécommunications, ancien Vice-Chancelier de l'université et Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques, entretien réalisé le 19 mars 2010 ;
- Chacha Welema, étudiant en thèse de zoologie, entretien réalisé le 19 mars 2010 ;
- Gloria Sechambo, ancienne étudiante en master de développement, entretien réalisé le 23 mars 2010 ;
- Godfrey Frederic, étudiant en thèse de botanique, entretien réalisé le 24 mars 2010 ;
- Bertram B. B. Mapunda, Principal du Collège des arts et des sciences sociales, responsable du Département d'histoire et Professeur associé en histoire et archéologie, entretiens réalisés les 25 mars 2010 et 30 avril 2013 ;
- Nicodemus Odhiambo Marcus, membre du bureau chargé de la communication à la Banque mondiale, entretien réalisé le 25 mars 2010 ;
- Malin Liljert, chargée de dossiers à l'Ambassade de Norvège à propos des activités de l'Agence norvégienne pour la coopération au développement, entretien réalisé le 7 avril 2010 ;
- M. Dangalasi, Professeur au Département de botanique, entretien réalisé le 8 avril 2010 ;

- Asifiwe Mathayo, étudiant financé par le gouvernement en licence d'éducation, entretien réalisé le 9 avril 2010 ;

- Makenya A. H. Maboko, Adjoint du vice-chancelier chargé des affaires académiques, Professeur de géologie et ancien Associé du doyen de la Faculté des sciences, entretien réalisé le 16 avril 2013 ;

- Benedict S. Mongula, Professeur associé en étude de développement et responsable du master de développement managérial de l'Institut des études de développement, entretien réalisé le 22 avril 2013 ;

- Sylvia S. Temu, Adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche et des échanges de la connaissance, Professeure associée en business management de l'Ecole de business de l'Université de Dar es Salaam, membre du Centre pour la transformation de l'enseignement supérieur et du groupe d'experts de l'UNESCO en charge des affaires économiques et administratives et ancienne Directrice de la planification et des finances de l'Université de Dar es Salaam. Elle devient en mai 2013 Directrice de l'enseignement supérieur au Ministère pour l'éducation et de la formation professionnelle, entretien réalisé le 30 avril 2013 et plusieurs discussions informelles en avril-mai 2013 ;

- Amos E. Majule, Directeur de l'Institut d'évaluation des ressources, Professeur associé spécialisé dans les sciences agricoles et ancien membre scientifique du Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, entretien réalisé le 3 mai 2013 ;

- Dalmas Nyaoro, Maître de conférences en ingénierie, anciennement Vice-Secrétaire de l'Assemblé du personnel académique de l'Université de Dar es Salaam de 2002 à 2004 et responsable de l'Assemblé du personnel académique de l'Université de Dar es Salaam de 2006 à 2010, entretien réalisé le 7 mai 2013 ;

- M. Mugasa, Professeur de médecine vétérinaire, Adjoint du secrétaire exécutif de la Commission tanzanienne pour les universités, ancien Doyen de l'Ecole vétérinaire et Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques des universités de Sokoine et Mzumbe, entretien réalisé le 10 mai 2013 ;

- Wineaster Anderson, Maîtresse de conférences au Département de marketing de l'Ecole de business de l'Université de Dar es Salaam, Directrice du bureau de l'assurance qualité de l'Université de Dar es Salaam et ancienne Doyenne associée de l'Ecole de business de l'Université de Dar es Salaam, entretien réalisé le 10 mai 2013 ;
- Ken Macha Matengo Hosea, Coordinateur du projet national du prêt de la Banque mondiale pour la Tanzanie pour le Programme science et technologie et enseignement supérieur, ancien Vice-Manager du prêt de la Banque mondiale pour l'Université de Dar es Salaam et Maître de conférences en technologie, entretien réalisé le 13 mai 2013 ;
- Hilary Dachi, Maître de conférences en éducation, Doyen de l'Ecole d'éducation, ancien responsable du Département de la planification et de l'administration éducative et Directeur du centre de recherche en éducation, entretien réalisé le 14 mai 2013.

Discussions informelles

- Patrick Masanja, Professeur de sociologie, discussion le 17 février 2010 ;
- Frederick Mally, étudiant privé en licence d'informatique, questionnaire rempli par correspondance email ;
- Akira Lavault, Attachée de coopération scientifique, Ambassade de France, plusieurs discussions informelles en février-avril 2010 à propos de la mise en place du contrôle du remboursement des prêts étudiants ;
- Visite avec Godefroid Mudaheranwa de l'Université Libre de Tanzanie, université publique de Dar es Salaam créée en 1992 et spécialisée dans le e-learning, visite réalisée le 21 avril 2013 ;
- Victoria, étudiante en licence d'éducation histoire-géographie, discussions les 23 avril et 2 mai 2013.

Kenya

Terrains à Nairobi en octobre 2011-janvier 2012, mars et septembre-octobre 2012

Entretiens

- Caroline C. Oyugi, Assistante de maître de conférences au Département de langue, entretien réalisé le 8 novembre 2011 ;
- Chris Musambayi, Professeur de science politique, entretiens réalisés le 1er novembre 2011 et le 2 décembre 2011 et discussion informelle le 21 septembre 2012 ;
- George Osanjo, Maître de conférences en science fondamentale, entretien réalisé le 14 novembre 2011 ;
- Ibrahim Khatete, Maître de conférences au Département d'éducation, entretien réalisé le 28 octobre 2011 ;
- Josephine Kagunda, Assistant de maître de conférences en mathématiques, entretien réalisé le 10 novembre 2011 ;
- Khamati Shilabukha, Maître de conférences à l'Institut d'anthropologie, du genre et des études africaines, entretien réalisé le 1er novembre 2011 ;
- Mary Okioma, Directrice de l'Agence spécialisée dans la formation à la certification ISO, entretien réalisé le 15 novembre 2011 ;
- Séverine Fogel, Attachée de coopération de l'Ambassade de France au Kenya, entretien réalisé le 24 octobre 2011 ;
- Alex Wanjala, Maître de conférences de langue et littérature, entretien réalisé le 30 novembre 2011 ;
- Teresa Mbatia, Assistante de maître de conférences en géographie, entretien réalisé le 22 novembre 2011 ;
- Helen Bosibori, responsable de l'Agence spécialisée dans la formation à la certification ISO, entretien réalisé le 21 novembre 2011 ;
- Mary C. Mwiandi, Professeure d'histoire, entretien réalisé le 30 novembre 2011 ;

- Benjamin Muindi, Journaliste au quotidien kenyan « Daily Nation », spécialisé sur les questions d'éducation et d'enseignement supérieur, entretien réalisé le 11 janvier 2012 ;

- Godfrey Muriuki, Conseiller spécial à l'Université de Nairobi, entretien réalisé le 15 décembre 2011 ;

- Henri Indangasi, Professeur de littérature et ancien Directeur du Département de littérature, entretien réalisé le 20 décembre 2011 ;

- Isaac Nyamongo, Professeur d'anthropologie et Directeur de l'Institut d'anthropologie, du genre et des études africaines, entretien réalisé le 5 janvier 2011 ;

- Loise Gichuhi, Professeure d'économie de l'éducation, entretien réalisé le 9 décembre 2011 ;

- Ogutu Keroboto, ancien étudiant au département de mathématiques, entretien réalisé le 13 décembre 2011 ;

- Rosemary Omwandho, responsable administrative de l'adjointe du vice-chancelier en charge de la recherche, entretien réalisé le 20 décembre 2011 ;

- Sam Owuor, Professeur de géographie et responsable du Département de géographie, entretien réalisé le 9 décembre 2011 ;

- Winnie Mitullah, Maîtresse de conférences à l'Institut des études de développement, entretien réalisé le 15 décembre 2011 ;

- Njuguna Ng'ethe, Chercheur associé et Professeur à l'Institut des études de développement, entretien réalisé le 16 janvier 2012 ;

- Dominic Wamugunda Wakimani, Doyen des étudiants et Maître de conférences en sociologie, entretien le 17 janvier 2012 ;

- Kabiru Kinyanjui, ancien membre du Conseil public en charge de l'inspection des universités et de la Commission pour l'enseignement supérieur, entretien réalisé le 19 janvier 2012 ;

- Babu Owino, responsable de l'Organisation étudiante de l'Université de Nairobi, entretien réalisé le 20 janvier 2012 ;

- Peter Makachia, Professeur au Département d'architecture, entretien réalisé le 10 mars 2012 ;

- Oyoo T. Otieno, responsable du département des services de la certification au Bureau kenyan des certifications, entretien réalisé le 13 mars 2012 ;

- Chacha Nyaigotti-Chacha, ancien Secrétaire général du Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est, Secrétaire de la Commission des prêts pour l'enseignement supérieur, membre exécutif de la Commission pour l'enseignement supérieur et membre du Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation, entretien réalisé le 22 mars 2012 ;

- Peter Owoko Kobonyo, Vice-Principal du Collège des sciences sociales et Professeur associé en management à la faculté de commerce, entretien réalisé le 28 mars 2012 ;

- Florence K. Lenga, Vice–Secrétaire de la commission en charge de l'accréditation et de l'assurance qualité à la Commission pour l'enseignement supérieur, entretien réalisé le 28 mars 2012 ;

- Samuel M. Nyandemo, Maître de conférences en économie et responsable de l'Union du personnel académique à l'Université de Nairobi, entretien réalisé le 27 septembre 2012 ;

- M. K. Rugutt, Vice-Secrétaire du Conseil national pour la science et la technologie, entretien réalisé le 1er octobre 2012 ;

- Peter M. Muturi, responsable administratif de l'adjoint du vice-chancelier en charge des affaires administratives et économiques, entretien réalisé le 2 octobre 2012 ;

- Preston O. Chitere, Professeur en sociologie et Doyen de la Faculté des arts, entretien réalisé le 5 octobre 2012 ;

- Jack A. Odhiambo, Professeur de philosophie, entretien réalisé le 9 octobre 2012 ;

- Mike Kuria, Coordinateur du projet de l'assurance qualité en Afrique de l'Est financé par un partenariat entre les Service allemand des échanges universitaires et le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est, entretien réalisé le 18

octobre 2012 et plusieurs discussions informelles lors de la conférence de l'IUCEA à Arusha les 22-26 octobre 2012 ;

- Ada Mwangola, Assistante du directeur et en charge du secteur social du programme Vision 2030, entretien réalisé le 29 octobre 2012 ;

- Joseph M. Nyasani, Professeur de philosophie, ancien Doyen de la Faculté des arts et Principal du Collège des humanités et de sciences sociales, entretien réalisé le 20 décembre 2012 ;

- Christophe Hansert, Directeur du bureau à Nairobi du Service allemand des échanges universitaires, entretien le 28 janvier 2013 et plusieurs discussions informelles lors de la conférence de l'IUCEA à Arusha les 22-26 octobre 2012.

Discussions informelles

- Stephen Omondi Owino, doctorant en philosophie à l'UoN et Assistant de maître de conférences à l'Université de Kenyatta ;

- Robert et Alex qui travaillent pour des agences de sécurité pour financer leurs études universitaires ;

- James Jowi, Fondateur et Directeur exécutif du Réseau africain pour l'internationalisation de l'éducation, plusieurs discussions informelles à la conférence internationale organisée par l'Association internationale des universités du 16-18 novembre 2011 et entretien par questionnaire-mail le 02 avril 2012 ;

- Tor Halvorsen, Université de Bergen, à la conférence internationale de l'AIU en novembre 2011 ;

- Eva Egron Pola, Secrétaire générale de l'AIU et Hilligie Van't Land, Directrice des adhésions et du développement des programmes de l'AIU, discussions informelles à la conférence internationale de l'AIU en novembre 2011 et discussions par emails ;

- John Butler-Adam, Fondation Ford, entretien et questionnaire par mails ;

- Beatrice M. Opiyo, Bureau kenyan des certifications, informations à propos du coût de la certification ISO ;

- Susan Mwangi, Maîtresse de conférences en histoire à l'Université de Kenyatta, plusieurs discussions informelles notamment à propos de la grève des professeurs en novembre 2012 ;

- Mwongela Kamencu, étudiant qui travaille sur les mouvements étudiants kenyans dans les années 1980-1990, plusieurs discussions informelles en 2011-2013 ;

- Peter Ngari, vice-responsable du bureau des finances et Michael Kimani, bureau du contrôle budgétaire, plusieurs rencontres réalisées en septembre-octobre 2012 pour avoir accès aux données quantitatives de l'Université de Nairobi ;

- Bureau des inscriptions, information pour connaître l'évolution du nombre des étudiants à l'Université de Nairobi dans les années 1990, octobre 2012 ;

- Xavier Blais, représentant français au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est et Céline Bacrot, consultante sur l'intégration régionale, 26 octobre 2012 ;

- Dorothi Nakimbugwe (Université de Makerere, département de la technologie alimentaire et nutritionnelle), Tan Kay Chuan (Université nationale de Singapour, responsable du bureau du management qualité), Mohammed Kerre (PERC-PACE, directeur exécutif), Bonaventure Minani (Université de Ngozi), Remy Paul Eale Bosela (Université internationale du Leadership), discussions informelles lors de la conférence IUCEA à Arusha les 22-26 octobre 2012 ;

- Magaret Kirai, Chargée de programme au Service allemand des échanges universitaires, différents échanges emails à propos du budget investit par le DAAD dans l'IUCEA.

Ouganda

Terrains à Kampala en avril-juin et novembre-décembre 2012

Entretiens

- Julius Kiiza, Professeur au Département de science politique et étudiant actif pendant les mouvements du début des années 1990 contre la politique de partage des coûts, entretiens réalisés les 5 avril 2012 et 25 avril 2012 ;

- Robert Kabumbuli, responsable du Département de sociologie, Professeur en sociologie de l'environnement, entretien réalisé le 16 avril 2012 ;

- Dauda B. Waiswa, Maître de conférences en sociologie, entretien réalisé le 17 avril 2012 ;

- Fredrick Kisekka-Ntale, Chercheur à l'Institut de recherche en sciences sociales de Makerere, entretien réalisé le 20 avril 2012 ;

- Charles B. Rwabukwali, Professeur d'anthropologie, entretien réalisé le 24 avril 2012 ;

- Florence Asiimwe Akiiki, Maîtresse de conférences en sociologie, entretien réalisé le 24 avril 2012 ;

- Paul Omach, Maître de conférences en science politique, entretien réalisé le 25 avril 2012 ;

- Sabiti Makara, Maître de conférences en science politique, entretien réalisé le 28 avril 2012 ;

- Robert Wamala, Maître de conférences à l'Ecole de statistiques et d'économies appliquées, entretien réalisé le 30 avril 2012 ;

- Benedict Mtasiwa, Chargé de programmes et de projets au Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est, entretien réalisé le 2 mai 2012 ;

- Oswald Ndoleriire, Principal du Collège des humanités et des sciences sociales, ancien Doyen associé et Doyen de la Faculté des arts, entretien réalisé le 3 mai 2012, plusieurs discussions informelles et discours pendant la présentation du livre sur les *Universités, universitaires en Afrique de l'Est* le 20 novembre 2012 ;

- Edith Natukunda, responsable du Département des langues européennes et orientales et responsable du comité « enseignement, apprentissage et collèges » du Comité recherche universitaire, réformes administratives et financières, entretien réalisé le 10 mai 2012 et plusieurs discussions informelles en novembre-décembre 2012 ;

- Deo Katono, Professeur en histoire et responsable du Département d'histoire, entretien réalisé le 11 mai 2012 ;

- Christopher Muhoozi, Maître de conférences au Département d'histoire, entretien réalisé le 14 mai 2012 ;

- Tango Odoi, Maître de conférences au Département d'histoire et responsable de l'Association du personnel administratif de l'Université de Makerere, entretien réalisé le 14 mai 2012 ;

- Apuuli Philip Kasaija, Maître de conférences en science politique, entretien réalisé le 16 mai 2012 ;

- Gideon Rutarmwa, Directeur du Centre pour la statistique appliquée des populations du Collège des sciences de business et de management, entretien réalisé le 16 mai 2012 ;

- Katherine D. Namuddu, ancienne Directrice associée à la Fondation Rockefeller, membre du comité du Partenariat pour l'enseignement supérieur en Afrique et Représentante pour la Fondation Rockefeller au comité de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique, entretien réalisé le 17 mai 2012 ;

- Barnabas Nawangwe, Principal du Collège d'ingénierie, de design, d'art et de technologie et responsable du Comité recherche universitaire, réformes administratives et financières, entretien réalisé le 21 mai 2012 ;

- Florence Nakayiwa, Directrice du Département de la planification et du développement, entretien réalisé le 24 mai 2012 ;

- Fharuk Baluku, Ministre des affaires sociales de l'association étudiante et étudiant de deuxième année en biologie, entretien réalisé le 25 mai 2012 ;

- Kata Ivan Timothi, Président de l'association étudiante et en deuxième année de sciences biomédicales, entretien réalisé le 28 mai 2012 ;

- Sandy T. Togboa, Adjoint du vice-chancelier en charge des finances et de l'administration, entretien réalisé le 28 mai 2012 ;

- Joshua Karamagi, responsable du bureau des finances, entretien réalisé le 29 mai 2012 ;

- Pontien Ndabaneze, Adjoint du secrétaire exécutif du Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est et Professeur au département de botanique de l'Université

du Burundi, entretien réalisé le 7 juin 2012 et plusieurs discussions informelles lors de la conférence de l'IUCEA à Arusha les 22-26 octobre 2012 ;

- Paul Kibwika, Professeur associé au Collège d'agriculture et des sciences environnementales, entretien réalisé le 2 novembre 2012 ;

- Cyriaco M. Kabagambe, Doyen des étudiants, entretien réalisé le 6 novembre 2012 ;

- Okello E. Ogwang, Doyen de l'Ecole des langues, de littérature et de la communication, entretien réalisé le 13 novembre 2012 ;

- Susan N. Kiguli, responsable du Département de littérature, entretien réalisé le 14 novembre 2012 ;

- Mayunga H. H. Nkunya, Secrétaire exécutif du Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est, Professeur de chimie à l'Université de Dar es Salaam, ancien Secrétaire exécutif de la Commission tanzanienne pour les universités, Adjoint du vice-chancelier en charge des affaires académiques de l'UDSM et Doyen de la Faculté des sciences à l'UDSM, entretien réalisé le 19 novembre 2012 ;

- Ismail Barugahara, Adjoint du secrétaire exécutif du Conseil national ougandais pour la science et la technologie, entretien réalisé le 22 novembre 2012 ;

- Ruth Mukama, Professeure de linguistique et ancienne Doyenne de la Faculté des arts, entretien réalisé le 23 novembre 2012 ;

- Rose Nakayi, Directrice du Centre pour les droits de l'homme et de la paix et Maîtresse de conférences en droit, entretien réalisé le 6 décembre 2012 ;

- Moses L. Golola, Adjoint du secrétaire exécutif du Conseil national pour l'enseignement supérieur, ancien responsable de l'assurance qualité au Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est et Professeur d'histoire à l'Université Makerere, entretien réalisé le 12 décembre 2012 ;

- Francis Otto, responsable du bureau de l'enseignement supérieur en charge de l'accréditation et des licences du Conseil national ougandais pour l'enseignement supérieur, entretien réalisé le 12 décembre 2012.

Discussions informelles

- Claire Médard, Chercheure à l'Institut de recherche et de développement, Université Paris-Descartes ;
- Valérie Golaz, Démographe au Centre population et développement et affectée au Centre pour la statistique appliquée des populations de l'Université de Makerere ;
- Henri Médard, Maître de conférences en histoire à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ;
- Marie Caillat, Conseillère de coopération et d'action culturelle à l'Ambassade de France en Ouganda, le 3 Avril 2012 ;
- Agueda Perez Munoz, détachée de Science Po pour établir des partenariats avec les universités africaines, 19 avril 2012 ;
- Rencontre avec la jeune équipe partenariat IRD-Makerere University (jeune équipe associée sur les questions de pauvreté, d'accès aux ressources et de mobilité spatiale en Afrique de l'Est), le 3 avril 2012 ;
- Brooke Bocast, doctorante (Université Temple de Philadelphie) qui travaille sur la prostitution des étudiantes sur le campus de Makerere ;
- Patrick Murenzi, Assistant des programmes et des projets au Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est, le 23 avril 2012 ;
- John P. M. Ssebuwufu, Directeur de recherche de l'Association des universités africaines et ancien Vice-Chancelier de l'Université de Makerere, échanges par email ;
- Godfrey K. Galimaka, bureau des finances, plusieurs rencontres réalisées en mai-juin 2012 pour l'accès aux données quantitatives de l'Université de Makerere ;
- Robinson, étudiant à Makerere de 2006-2009 en tourisme et boursier du Buganda, discussion le 29 mai 2012 ;
- Kabuye Matia, économiste, département de la planification, 1er novembre 2012 ;
- Salomon Kalema, étudiant privé en deuxième année de licence d'agriculture, novembre-décembre 2012 ;

- préparation avec l'Ambassade de France en Ouganda (Ambassadrice de France, Premier conseiller et Attachée de coopération scientifique) de la mission mandatée par le Ministère des affaires étrangères à l'agence de consulting Technopolis sur les « Perspectives de développement de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne » menée par Anne-Gaël Muths, novembre-décembre 2012 ;
- Anne, étudiante de Science Po Paris qui est en échange universitaire à Makerere, discussion informelle le 7 décembre 2012.

Burundi

Terrain en février-mars 2013

Entretiens

- Jean-Salathiel Muntunutwiwe, ancien Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines et Maître de conférences en science politique, entretiens réalisés les 4 septembre 2012 et 15 février 2013 ;
- Nicolas Hajayandi, Maître de conférences en science politique, entretien réalisé le 8 février 2013 et plusieurs discussions informelles en février-mars 2013 ;
- Laurence Ritter, responsable du programme Projet d'appui au renforcement de l'enseignement supérieur pour la coopération française et assistante technique à l'Université du Burundi, entretien réalisé le 12 février 2013 ;
- Cyriaque Nzirorera, Professeur associé à la Faculté des sciences économiques et administratives, entretien réalisé le 14 février 2013 ;
- Valos Runyagu, Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines et Maître de conférences en géographie, entretien réalisé le 15 février 2013 ;
- Nicodème Bugwabari, Professeur d'histoire et membre fondateur de l'Université privé de Ngozi, entretien réalisé le 18 février 2013 ;
- Pascal Niyonizigiye, Maître de conférences en science politique, entretien réalisé le 19 février 2013 ;

- Sylvie Hatungimana, Secrétaire exécutive permanente de la Commission nationale de l'enseignement supérieur et ancienne Directrice académique de l'Université du Burundi, entretien réalisé le 22 février 2013 ;

- Pascal Kakana, Maître de conférences à la Faculté d'agronomie, Président depuis mai 2012 du Syndicat du personnel enseignant de l'Université du Burundi et ancien Vice-Président du Syndicat libre des travailleurs de l'Université du Burundi, entretien réalisé le 25 février 2013 ;

- Simeon Barumwete, Maître de conférences en science politique, entretien réalisé le 25 février 2013 ;

- Gaston Hakiza, Recteur de l'Université du Burundi, Professeur à la Faculté des sciences appliquées et Président du Réseau interuniversitaire des Grands Lacs, entretien réalisé le 28 février 2013 ;

- Déo Nsavyimana, Maître de conférences en histoire et ancien membre de la direction des jeunesses du parti politique de l'Unité et Progrès National, entretien réalisé le 1er mars 2013 ;

- Ernest Nzambimana, Président de l'association étudiante Fraternité des étudiants de Rumuri, étudiant en troisième année à la Faculté des sciences économiques et administratives, entretien réalisé le 5 mars 2013 ;

- Alexandre Hatungimana, Professeur ordinaire d'histoire et responsable du master de journalisme financé par la coopération belge, ancien Recteur de l'Université du Burundi et Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines, entretien réalisé le 7 mars 2013 ;

- Melchior Ntahonkiriye, Professeur ordinaire de français et ancien Doyen de la Faculté des lettres et de sciences humaines, entretien réalisé le 8 mars 2013 ;

- Julien Nimubona, Professeur de science politique, ancien Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, cofondateur de l'Université du Lac Tanganyika et ancien Directeur des services académiques, entretien réalisé le 9 mars 2013 et discussion informelle le 19 mars 2013 ;

- Raphael Malara, Conseiller de coopération et d'action culturelle à l'Ambassade de France, entretien réalisé le 11 mars 2013 ;

- Emile Mworoha, Professeur ordinaire d'histoire et ancien Ministre de la jeunesse, des sports et de la culture, entretien réalisé le 13 mars 2013 ;

- Melchior Mukuri, Professeur ordinaire d'histoire, responsable du bureau du Réseau documentaire international sur la région des Grands Lacs et membre de la mission internationale de 2008 sur l'évaluation de l'enseignement supérieur burundais du Comité de pilotage de l'étude de la réforme de l'enseignement supérieur, entretien réalisé le 14 mars 2013 ;

- Jean-Paul Mortelette, Directeur de l'antenne Afrique des Grands Lacs de l'Agence universitaire de la francophonie, entretien réalisé le 15 mars 2013 ;

- Claire Galante, responsable à l'Agence française de développement du bureau de Bujumbura et chargée de projet, entretien réalisé le 15 mars 2013 ;

- Gilbert-Bécaud Njangwa, Fondateur et représentant légal de l'organisme privé d'enseignement supérieur à Bujumbura l'Institut International Libre d'Afrique, entretien réalisé le 16 mars 2013 ;

- Protais Nteziriba, Directeur général de l'enseignement supérieur et post-secondaire professionnel et Vice-Président de la Commission nationale de l'enseignement supérieur, entretien réalisé le 19 mars 2013 ;

- Joseph Ndayisaba, Professeur en science de l'éducation, responsable de la Chaire UNESCO, ancien Ministre de l'enseignement de base et membre du comité PARES, entretien réalisé le 20 mars 2013 ;

- Gilbert Midende, Professeur de géologie, responsable du projet de la Coopération universitaire au développement, ancien Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Recteur de l'Université du Burundi, Secrétaire du Réseau interuniversitaire des Grands Lacs et membre du comité PARES, entretien réalisé le 20 mars 2013 ;

- Pie Ndayishimiye, Directeur des services académiques et Vice-Recteur de l'Université Lumière, entretien réalisé le 22 mars 2013 ;

- Evariste Ngayimpenda, Recteur de l'Université du Lac Tanganyika, historien et démographe, entretien réalisé le 25 mars 2013 ;

- Pierre-Célestin Karangwa, Professeur de physique, Conseiller du recteur chargé du PARES et ancien Doyen de la Faculté des sciences, entretien réalisé le 27 mars 2013 ;

- Charles Nditije, Professeur de psychologie, Parlementaire et Président du parti politique de l'Unité et Progrès National, ancien Directeur académique de l'Université du Burundi, Directeur de l'Ecole normale supérieur et de l'Ecole nationale d'administration et Conseiller du recteur pour les réformes universitaires, entretien réalisé le 27 mars 2013 ;

- Kaat Matthys, Chargée de programmes à l'Ambassade de Belgique, de la coopération interuniversitaire et du suivi des projets de la Coopération universitaire au développement et du Conseil interuniversitaire flamand, entretien réalisé le 29 mars 2013.

Discussions informelles

- Fédéric Gahungu, Chargé de la planification et des statistiques, plusieurs discussions en février-mars 2013 à propos des bases de données quantitatives ;

- Junxin Zhang, Codirectrice et enseignante à l'Institut chinois Confucius, entretien réalisé le 1er mars 2013 ;

- Ernest, Jean-Marie et Gloria, étudiants en première année de licence d'histoire option science politique, discussion informelle lors d'un déjeuner avec Nicolas Hajayandi le 11 mars 2013 ;

- Visite avec Julien Nimubona des universités et instituts privés à Bujumbura : Université Lumière, Université du Lac Tanganyika, Université Espoir d'Afrique (Hope), Institut Supérieur de Développement, Université Sagesse d'Afrique, Université Ntarerugamba, Université des Grands Lacs, Institut International Libre d'Afrique, Institut Facultaire d'Entrepreneuriat du Burundi, observations réalisées le 19 mars 2013 ;

- Gérard Nkunzimana, Recteur de l'Université Lumière, discussion informelle le 22 mars 2013 ;

- Jacques Moreau, Professeur français à l'Ecole nationale supérieur agronomique de Toulouse et membre du projet PARES ayant réalisé une dizaine de missions entre 2008 et 2012 au Burundi, discussion informelle le 25 mars 2013.

Autres terrains

- Geneviève Bertrand, enseignante de français à l'Université de Makerere entre 1977 et 1983, entretien réalisé le 28 juin 2012 à Paris ;
- N. V. Varghese, responsable de la gouvernance et du management de l'éducation à l'Institut international pour la planification de l'éducation de l'UNECO, entretien réalisé le 6 juillet 2012 à Paris.

Terrains spécifiques

- conférences et formations sur les différentes certifications ISO au « Sarit expo centre Westlands », Nairobi, du 10 au 12 novembre 2011 ;
- conférence internationale organisée par l'Association internationale des universités et l'Université de Kenyatta au « Safari park » hôtel, sur le thème des « *Stratégies pour le renforcement de l'équité en matière d'accès et de succès dans l'enseignement supérieur* », Nairobi, du 16 au 18 novembre 2011 ;
- conférence organisée par le Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est et le Conseil pour le business en Afrique de l'Est sur le thème « Lier les universités à l'industrie pour construire les économies basées sur la connaissance et l'intégration régionale en Afrique de l'Est », Arusha, du 22 au 26 octobre 2012.

Annexe 2

Quelques exemplaires de questionnaires utilisés

Questionnaire pour les enseignants (Kenya)

Relation between teachers and the university

What is your current position at the university (more details on all positions in the university/administration)?
What do you teach in the university?
Have you ever worked for another higher education institution? (if yes, differences between UoN and this other institution)? Do you teach in other university? Public/Private?
Do you have private students in your department (proportion with public students)?
Why did you decide to teach in this university (and not in private or other university)?
What did you think of the university before coming in? Did you change your mind once you came in?
According to you, what does the university represent in the Kenyan society (the role, function of the university)?
Do you wish to go on teaching in this university? How many times?
Do you consider teaching abroad or in another university? And why?
Are you an active member of the teacher Union of the university?

The university reforms and its impacts

What do you know about university reforms? And what do you think about them (necessary/harmful)?

Did you notice any changes produced by the reforms in your daily life?

- too many students in classes, lecture hall?
- impact of reforms on your research (in the subject, for deadlines).

Do you have another job to improve your wage? If yes, is there an evolution in the time devoted to students (to prepare lessons, correct works or to follow their research)?

Did you take part in the negotiations in order to implement reforms in the UoN (through Union, Associations …)?

Do you know someone who did? What did they tell you?

What do you know and think about the role of the student association in the university reforms and on student crises?

What do you know and think about the role of the academic association in the university reforms and on student crises?

Do you see any change on administrative staff (reduction of this staff)?

Do you know other services affected by these reforms?

Did you notice some changes generated by reforms in library services?

What are the impacts of reforms on research at the university (namely on dissertation of students and more generally on research of teachers, is there an adaptation, orientation of research along with market)?

What are the changes generated by university reforms in the different departments/teaching units in the faculty?

Do you notice a competition between faculties (differences between the science and human science departments)?

Financial situation

Do you know which institutions provide for the financial needs of your department (building, material, books, library, staff wages…)?
Have there been any changes with the reforms in the financial situation of your department?
Could you tell me a bit more about your financial situation? Do you have any comment on your financial situation?

Surname
Name
Age
Address
Children

Questionnaire pour les étudiants (Ouganda)

Relation between students and the university

What is your current position on university?
What do you study at the university?
Are you a private/public student?
Do you have private students in your department/faculty? Do you know the proportion between private and public students?
Have you ever been in another higher education institution? (if yes, differences between MAK and this other institution)?
What did you do before coming to the university? Pre-university? What can you tell me about the pre-university? (how many times, what did you learn, many students)?
Why did you come to the MAK and not in private or other university?

What did you think of the university before coming in? Did you change your mind once you came in?

According to you, what does the university represent in the Ugandan society (the role, function of the university)?

How did you manage to enter in the university? What can you tell me about the selection of students?

Do you have the intention to continue your studies at this university? For how long?

Do you consider staying in another university (perhaps to leave abroad)? And why?

Are you an active member of the university association?

The university reforms and its impacts

What do you know about university reforms?

And what do you think about them (necessary/harmful)?

What are the changes generated by university reforms in your daily life

- to find a job to pay fees + changes in quality of lessons + careers guidance : more professionalization (more adaptability to market) + the development of cost-sharing policy?

Did you take part in the negotiations in order to implement reforms in the MAK (through Union, Associations …)?

Do you know someone who did? What did they tell you?

What do you know and think about the role of the student association in the university reforms and in student crises?

What do you know and think about the role of the academic association in the university reforms and on student crises?

Do you see any change on administrative staff (reduction of this staff)?

Do you know other services impacted by these reforms?

Did you notice some changes generated by reforms in library services?

What are the impacts of reforms on research at the university (namely on dissertation of students and more generally on research of teachers; is there an adaptation, orientation of research along with market)?
What are the changes generated by university reforms in the different departments/teaching units in the faculty?
Do you notice a competition between faculties (differences between the science and human science departments)?

Financial situation

Do you know which institutions provide for the financial needs of your department (building, material, books, library, staff wages …)?
Have there been any changes with the reforms in the financial situation of your department?
Could you tell me a bit more about your financial situation (difficulty to pay your fees, to find scholarships) ? Do you have any comment on your financial situation?

Surname
Name
Age
Address
Children

Questionnaires quantitatifs

J'ai également distribué 1150 questionnaires directifs sur chaque campus aux étudiants inscrits en licence et master de sciences sociales pour identifier leurs caractéristiques biographiques (sexe, âge) et économiques (bourse, étudiant « privé », revenu tiers), leurs conditions étudiantes (logement, infrastructures,

relation avec le corps professoral), leurs opinions sur les transformations universitaires et leurs débouchés professionnels. Suite, d'une part, à la volonté de construire un corpus conséquent pour mieux cerner l'identité des étudiants et, d'autre part, de la difficulté pour certains de s'exprimer en anglais (Kenya, Tanzanie et Ouganda) et en français (Burundi), j'ai opté pour cette démarche qui m'a permis d'obtenir, par des traitements de données sur tableau Excel, différentes réponses quantitatives comme la part d'étudiants privés sur les campus, le détail des modes de financement ou encore un aperçu intéressant sur le degré de connaissance des transformations en cours.

Ce travail, initialement prévu pour une troisième grande partie de thèse axée essentiellement sur les impacts des réformes sur les pratiques et les trajectoires des acteurs universitaires, n'est finalement mobilisé que pour avoir un ordre de valeur du nombre d'étudiants privés dans les facultés et départements de sciences sociales.

A l'Université de Nairobi, 250 questionnaires ont été distribués par des enseignants au début des cours entre octobre 2011 et mars 2012 à l'UoN sur le campus principal, les campus de Chiromo et de Kikuyu. J'en ai récupéré 236 complétés. La répartition se fait comme suit : 31 étudiants en master 1 et 2 de science politique ; 47 étudiants en master 1 et 2 d'anthropologie ; 48 étudiants de deuxième année de licence de science politique ; 100 étudiants en licence de littérature, d'éducation, de science politique, de sociologie des médias et d'administration publique ; et 10 étudiants de master de littérature. A l'Université de Makerere, 300 questionnaires ont été distribués entre octobre 2012 et décembre 2012 dans les résidences étudiantes et sur les campus de l'université avec l'aide d'un assistant de recherche. J'en ai récupéré 247 complétés. La répartition se fait comme suit : 39 étudiants en première et deuxième année de licence de sociologie ; 27 étudiants en première et deuxième année de licence d'agriculture ; 21 étudiants en deuxième et troisième année de licence de lettre

moderne ; 29 étudiants en troisième année de licence de science politique ; 3 étudiants en licence de business ; 6 étudiants en licence d'éducation ; 6 étudiants en licence d'informatique ; et 116 étudiants en licence d'humanités, de sociologie, de lettre, de théâtre, de management, d'économie, de droit et de langue. A l'Université du Burundi, 300 questionnaires ont été distribués par quatre assistants de recherche sur les différents campus de l'université entre février et mars 2013. J'en ai récupéré 270 complétés. La répartition se fait comme suit : 114 étudiants de candidature et licence de littérature française, africaine et anglaise ; 40 étudiants de candidature et licence d'histoire option histoire et science politique ; 40 étudiants de candidature et licence de droit ; 40 étudiants de candidature et licence d'économie ; et 36 étudiants de candidature et licence de géographie. Enfin à l'Université de Dar es Salaam, 300 questionnaires ont été distribués par deux assistantes de recherche sur le campus principal entre avril et mai 2013. J'en ai récupéré 300 complétés. La répartition se fait comme suit : 180 étudiants en licence d'éducation ; 29 étudiants en licence de science politique et d'administration publique ; 13 étudiants en licence de sociologie et philosophie ; 6 étudiants en licence de psychologie ; 40 étudiants en licence d'économie et de statistique ; 12 étudiants en licence d'étude du genre ; 7 étudiants en licence d'étude de l'environnement, de linguistique, d'arts, d'éducation ; et 9 étudiants en licence d'histoire et de géographie.

Ci-dessous un exemplaire de questionnaire distribué pour les étudiants de l'Université du Burundi.

Olivier PROVINI
Doctorant en science politique
olivier_provini@yahoo.fr

CE QUESTIONNAIRE EST ANONYME

1) Vous êtes: ☐ un homme ☐ une femme

2) Quel âge avez-vous ? **……**

3) Que pensez-vous de l'état des infrastructures de l'université du Burundi ?

- les classes et amphithéâtres ☐ très satisfaisants ☐ satisfaisants ☐ mauvais ☐ très mauvais

- des homes et chambres des étudiants ☐ très satisfaisants ☐ satisfaisants ☐ mauvais ☐ très mauvais

Que pensez-vous de l'accès informatique sur le campus (nombre d'ordinateurs disponibles et accès Internet) ?

☐ très satisfaisant ☐ satisfaisant ☐ mauvais ☐ très mauvais

Que pensez-vous de la bibliothèque ?

- en terme d'accès : ☐ très satisfaisant ☐ satisfaisant ☐ mauvais ☐ très mauvais

- en terme d'ouvrages et périodiques : ☐ très satisfaisants ☐ satisfaisants ☐ mauvais ☐ très mauvais

- en terme d'espace disponible : ☐ très satisfaisant ☐ satisfaisant ☐ mauvais ☐ très mauvais

4) Êtes-vous étudiant boursier du gouvernement ? ☐ oui ☐ non

Selon vous, est-ce que votre situation financière est : ☐ satisfaisante ☐ difficile ☐ très difficile

Pourquoi ? **……**

……

……

5) Que pensez-vous de la disponibilité des enseignants envers les étudiants (compréhension, temps accordé, question de recherche) ?

☐ très satisfaisante ☐ satisfaisante ☐ mauvaise ☐ très mauvaise

6) Après cette année académique, que souhaitez-vous faire ?

☐ a) Je souhaite continuer mes études. Voulez-vous continuer dans le même domaine ? ☐ Oui ☐ Non

Si non, lequel ? **……**

OU

☐ b) Je souhaite arrêter mes études. Pourquoi ? **……**

7) Avez-vous des commentaires sur les réformes entreprises à l'université du Burundi ?

……

……

……

……

……

Annexe 3

Tableau synthétique des notions utilisées dans l'analyse de la circulation des politiques publiques

Notion	Observation	Relation	Perspective
Policy adoption	State/government adopts specific law or programme	Not necessary related to other states or policies	Focus on specific/single state/government
Policy implementation	State/government aims to establish policy in practice	Not necessary related to other states or policies, but no adoption	Focus on subunits of specific state/government
Policy learning	State/government discusses/adopts/implements policy	Related to experiences in other states, policy fields, past experiences	Focus on relation between two/more actors or policy fields
Policy borrowing	State/government discusses/adopts/implements policy	Related to experiences in other states or policy fields	Focus on relation between two/more actors or policy fields
Policy lending	State/government/ organisations provides good example	Related to other experiences of states or other actors	Focus on the good properties of a policy
Policy transfer	State/government discusses/adopts/implements policy	Related to experiences in other states or policy fields	Focus on relation between two/more actors or policy fields, on structures that facilitate transfer
Policy diffusion	Different states/governments discuss/adopt/implement same policy	Related or not related to other governments' activities	Focus on the pattern of cross-national policy adoptions and implementation
Policy convergence	Different states become more similar in policy adoption/implementation/ outcomes	Related to other governments' activities; related to other factors	Focus on reasons for this similarity

Source : Tableau « Conceptual Clarifications Related to Policy Transfer » issu de JOKOBI, Anja P., « Facilitating Transfer. International … », *op. cit.*, p. 394.

Annexe 4

Tableau de la Banque mondiale pour comparer les dépenses publiques par étudiant et par secteur éducatif (en US$) réalisées par les gouvernements africains (1970-1983)

	1970	1975	1980	1983
Pour un élève dans l'enseignement primaire	67	61	51	48
Pour un élève dans l'enseignement secondaire	362	308	195	223
Pour un étudiant dans l'enseignement supérieur	2 462	3 090	2 798	2 710

Source : BANQUE MONDIALE, *Education in Sub-Saharan …*, *op. cit.*, p. 34.

Annexe 5

Tableau de la Banque mondiale soulignant l'inégale répartition des diplômés par filière dans les universités africaines en 2005

Filières	Répartition des diplômés (en %)
Agriculture	3
Education	22
Sciences de la santé	7
Ingénierie	9
Sciences	9
Lettres et sciences humaines	47
Autres	3

Source : BANQUE MONDIALE, *Faire de l'enseignement supérieur …*, *op. cit.*, p. 48.

Annexe 6

La construction du modèle de Makerere dans les différents rapports de la Banque mondiale

Rapport de 1991
The African Capacity Building Initiative. Towards Improved Policy Analysis and Development Management in Sub-Saharan Africa

Dès le rapport de 1991, l'institution internationale utilise l'Université de Makerere comme un ideal-type pour y souligner les défis qui engagent les universités sur le continent : « *Makerere is a graphic example of the decline that has occured in numerous higher educational institutions throughout Sub-Saharan Africa. Makerere's experience underscores the need for a consistent, long-term, and focused approach to capacity building in Africa – untidy domestic political situations not withstanding* » (p. 11). Dans un encadré intitulé « *Decline in capacity at Makerere* », les experts de la BM soulignent la position pionnière du Collège universitaire de Makerere dans les années 1960 qui disposait d'un rôle prépondérant dans la formation des premiers leaders aux Indépendances. L'université ougandaise est également décrite comme une université d'excellence dans la région, attirant les meilleurs étudiants des pays voisins et accueillant de nombreux chercheurs et professeurs à travers le monde. L'« *âge d'or* » de Makerere, pour reprendre les termes du rapport, est pourtant entamé entre les années 1970 et 1980 par la crise économique et les conséquences de la guerre civile. Selon les experts, l'université est alors caractérisée par des salaires inappropriés (25 US$ par mois en 1989), une bibliothèque qui n'a plus les moyens d'acheter de nouveaux ouvrages et des problèmes infrastructurels (dégradation des bâtiments, paiement des factures d'électricité et d'eau, réseau téléphonique, manque d'ordinateurs et de fax) (p. 11).

Rapport de 1994
L'enseignement supérieur. Les leçons de l'expérience

Ce constat d'échec et de faillite de l'université ougandaise est repris dans le rapport de 1994. Ce dernier met en évidence l'exemple de Makerere pour souligner le déclin des ressources d'enseignement et de recherche en Afrique (p. 20). L'université est décrite comme une institution qui n'attire plus les carrières, les enseignants (« *le salaire mensuel des chargés de cours équivaut à 19 dollars* », « *27 professeurs avaient démissionné depuis 1989 le plus souvent pour un autre emploi* », « *48% des postes d'enseignants n'étaient pas pourvus* ») et où les cités universitaires accueillent plus d'étudiants que leurs capacités effectives (p. 20).

Rapport de 2000
Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise

Le rapport de 2000 marque une rupture : si les précédentes expertises utilisaient l'exemple de Makerere comme une université témoin des défis structurant le continent, ce document présente l'établissement ougandais comme un modèle de réussite des réformes entreprises (p. 54-55) : « *in recent years, Makerere university in Uganda has led others in addressing the pervasive problem of how to provide good-quality higher education to large numbers equitably, but without undue dependence on public resources* […]. *During the 1990's, Makerere moved from the brink of collapse to the point where it aspires to become again one of the East Africa's pre-eminent intellectual and capacity-building resources, as it was in the 1960's* » (p. 54). Le rapport souligne trois grands piliers de réformes mises en place au sein de l'université ougandaise : stratégies alternatives de financement, nouvelles structures de management et introduction de cours orientés sur les demandes du marché. Plus précisément, les experts de la Banque mondiale insistent : sur le doublement des inscriptions des étudiants ; l'amélioration des infrastructures ; la hausse du salaire des professeurs (qui gagnent désormais 1 300 US$ par mois avec la possibilité d'augmenter leurs revenus grâce aux cours du soir) ce qui a entraîné le retour de certains partis à l'étranger ; le processus de décentralisation administrative ; et surtout la marchandisation de certaines activités de l'université (cours du soir, bibliothèque, restauration privatisée, activités de consultance et d'expertise). Ces facteurs génèrent progressivement une diminution de la dépendance de l'administration de Makerere vis-à-vis du budget alloué par le gouvernement (70% des étudiants paient des frais d'inscription et plus de 30% du budget de l'université provient des activités internes) (p. 54). Le rapport confirme que les réformes macroéconomiques entreprises par le gouvernement (croissance économique, stabilité politique) ont renforcé l'autonomie de l'université (p. 55). L'expertise de la Banque mondiale présente l'université ougandaise comme un modèle pour les autres universités du continent, soulignant l'ensemble des stratégies internes développées, notamment celles relatives au budget pour s'autonomiser progressivement des fonds alloués par le gouvernement : « *the Makerere reforms has lessons for other universities in Africa that face similar resource constraints. It shows that expansion – and the maintenance of quality – can be achieved simultaneously in a context of reduced state funding. It puts to rest the notion that the state must be the sole provider of higher education in Africa. It dramatizes the point that a supportive political and economic environment is a perequisite for institutional reform. It also demonstrates the variety of institutional factors involved in creating a management structure suited to ensuring the use of resources, not simply for broadening institutional offerings, but for creating the academic ethos and infrastructure on which the university's contribution to the public good depends* » (p. 55).

Rapport de 2001
Une chance pour apprendre.
Le savoir et le financement pour l'éducation en Afrique subsaharienne

Ce nouveau statut de l'université ougandaise, comme modèle de réussite, est confirmé dans le rapport de 2001. Les opportunités éducatives (p. 2) et les programmes de réforme et de développement entrepris en Ouganda sont d'abord soulignés dans le rapport (« *l'Ouganda a également mis en oeuvre des changements de grande envergure dans l'enseignement supérieur* » (p. 4)). Mais c'est surtout l'Université de Makerere qui est mise en valeur : « *l'université Makerere d'Ouganda est peut être l'exemple africain le plus éloquent en matière de réforme institutionnelle dans l'enseignement supérieur* » (p. 53). Dans un encadré intitulé « *L'université Makerere : un modèle de réforme institutionnelle* » (p. 53), les experts de la Banque mondiale réaffirment les transformations engagées au sein de l'université : expansion des effectifs étudiants, augmentation des droits de scolarité, stratégie de financements alternatifs (cours privés payés par les étudiants, leurs familles ou les entreprises, bourses privées pour les étudiants, commercialisation de certaines activités de l'université, institutionnalisation des contrats de consultation), amélioration des infrastructures physiques et académiques, mise en place d'un système semestriel et nouveaux cursus enseignés. « *Tout cela en dépit de la réduction de l'aide financière du gouvernement* » (p. 53).

Rapport de 2002
Construire les sociétés du savoir.
Nouveaux défis pour l'enseignement supérieur

Dans le rapport de 2002, les réformes institutionnelles de la gestion à l'Université de Makerere en Ouganda sont reconnues par la Banque mondiale « *comme l'une des rares réussites récentes dans l'enseignement supérieur en Afrique* » où les responsables de l'université ont apporté « *des transformations remarquables en mettant en place de nouvelles structures de gestion et en mettant en œuvre des stratégies de financement alternatives sans intervention de l'Etat* » (p. 110). A tel point que la Banque mondiale organise, dans le cadre de projets financés, des voyages d'étude pour que des responsables du continent viennent visiter, apprendre de l'exemple ougandais et surtout pour les convaincre d'entreprendre des réformes similaires : « *l'interaction des partenaires avec leurs homologues d'autres pays qui font face à des défis similaires peut contribuer à venir à bout de l'opposition à la réforme* » (p. 175). Des dirigeants et universitaires guinéens, à la suite de ce programme qui « *a eu un impact remarquable* » (p. 175), ont ainsi été encouragés à initier des transformations similaires au modèle de Makerere (marchandisation des activités de l'université, partenariats avec le secteur industriel). Enfin, les experts confirment que la Banque mondiale doit maintenir son engagement dans le secteur universitaire afin de contribuer à la formulation d'une stratégie nationale de réformes de l'enseignement supérieur « *comme elle l'a fait* […] *en Ouganda* » (p. 184).

Rapport de 2010
Financing Higher Education in Africa

Enfin, le dernier rapport de 2010 souligne les efforts de l'équilibre budgétaire gouvernemental dans le financement de l'enseignement supérieur (p. 43). Surtout un encadré est consacré à Makerere « *a financial revolution : Makerere University in Uganda* » (p. 64-65) qui souligne, une nouvelle fois, le faible nombre d'étudiants financés par le gouvernement malgré l'expansion des effectifs et la réussite du système économique de l'université puisque les fonds privés représentent désormais 60% du budget global de l'université (p. 64-65).

Annexe 7

Exemple des investissements (US$) de la Fondation Ford à l'Université de Nairobi (1962-2011)

	Description du projet financé	Montant alloué
1962	- Développement de la bibliothèque - Investissement dans les équipements scientifiques	96 905
1969	Cursus de troisième cycle de planification économique	165 780
1974	Cursus de troisième cycle de planification économique	19 460
1977	Séminaire de droit et de développement rural	2 450
1981	Workshop sur le développement agricole	14 638
1982	Consultance pour évaluer les cursus et diplômes en agriculture	6 902
1985	Consultance pour évaluer le programme des politiques rurales	250 000
1987	Soutien au développement du personnel et de l'analyse des politiques rurales	250 360
1988	- Recherche sur l'accès des femmes à la terre et au crédit dans le cadre d'un projet de la Banque mondiale - Réunion régionale sur les alternatives de développement pour les femmes	66 562
1989	- Soutien à des enquêtes sociologiques - Soutien à la formation et à la recherche démographique - Séminaire pour évaluer les cursus et diplômes de la Faculté de droit	225 828
1990	Soutien à la publication de la recherche en sociologie	9 000
1991	- Développement des cursus de droit - Expertise sur le sida et la santé - Mise en place de programmes sur la démographie	289 671
1992	- Financement de la recherche en santé - Soutien au développement du personnel dans les politiques d'héritage - Conférence sur les femmes et le droit	283 592
1993	Etude sur les élections générales de 1992	28 750
1995	Conférence sur le projet de constitution	20 068
1997	Financement d'un projet de radio communautaire	64 500
1998	- Etude sur les élections présidentielles et parlementaires de 1997 - Etude comparée régionale sur le secteur non-lucratif	44 500
1999	Recherche sur le secteur non-lucratif (Projet Johns Hopkins)	125 000
2001	Recherche sur le secteur non-lucratif (Projet Johns Hopkins)	74 000
2003	Projet régional sur la gouvernance et la transition au Kenya	150 000
2004	Financement d'un programme de recherche de l'Institut des Etudes de Développement (IDS) sur les transformations institutionnelles universitaires, la vie et les mouvements étudiants	180 000

2007	- Financement d'un programme de recherche de l'IDS sur les bailleurs de fonds - Financement d'un programme de recherche de l'IDS sur les doctorats dans les universités publiques kenyanes	200 000
2008	Conférence sur le journalisme et les médias en Afrique de l'Est	100 000
2009	Mise en place d'un centre d'excellence en journalisme et de formation en communication	200 000
2011	- Programme de recherche sur la biographie de six femmes kenyanes - Financement d'un programme de recherche de l'IDS sur les mouvements sociaux en Afrique de l'Est	620 000
1962-2011	Montant total versé pour les différents projets	3 487 966

Source : Données récoltées sur le site Internet de la Fondation Ford http://www.fordfoundation.org/grants/search (consulté le 20/02/2012) et à l'Université de Nairobi (2011-2013).

Annexe 8

Les cinq modèles d'instrument selon P. Lascoumes et P. Le Galès

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	Etat tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés élus ou des hauts fonctionnaires
Economique et fiscal	Etat producteur de richesse, Etat redistributeur	Recherche d'une utilité collective. Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	Etat mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explication des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards. *Best practices*	Ajustements au sein de la société civile. Mécanismes de concurrence.	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Source : LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les …*, *op. cit.*, p. 361.

Annexe 9

Photos de l'Université de Dar es Salaam



Bâtiment principal de l'UDBS
28/04/2013, Dar es Salaam
© Olivier Provini



Bâtiments de l'UDBS
28/04/2013, Dar es Salaam
© Olivier Provini



Bâtiments en construction de l'UDBS
28/04/2013, Dar es Salaam
© Olivier Provini



Bâtiment principal du
collège de sciences sociales
07/05/2010, Dar es Salaam
© Olivier Provini

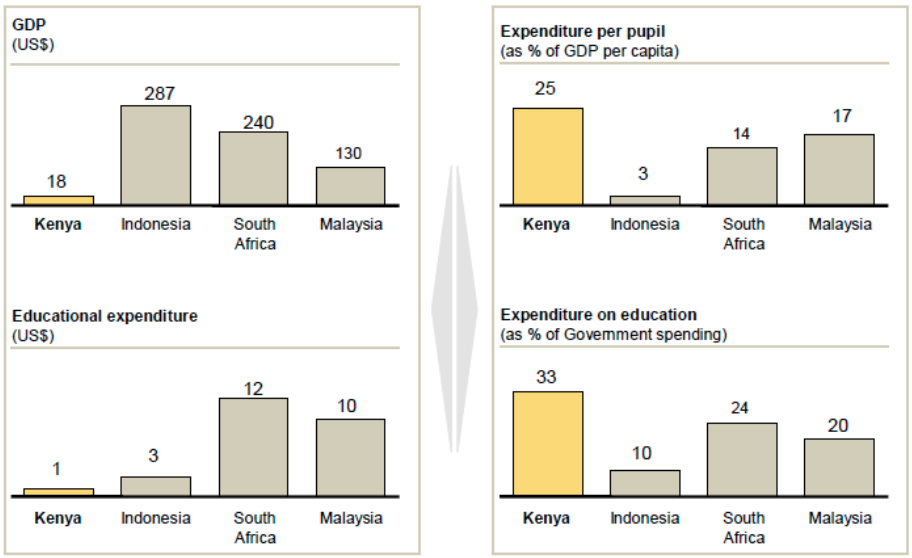


Aile en fin de construction du collège de sciences sociales
28/04/2013, Dar es Salaam
© Olivier Provini

Annexe 10

Exemple de l'utilisation de l'outil du « benchmarking » avec les dépenses des gouvernements kenyans pour l'éducation mises en comparaison avec l'Afrique du Sud, la Malaisie et l'Indonésie (2002-2005)

Figure 4.2.3: Comparative education expenditures

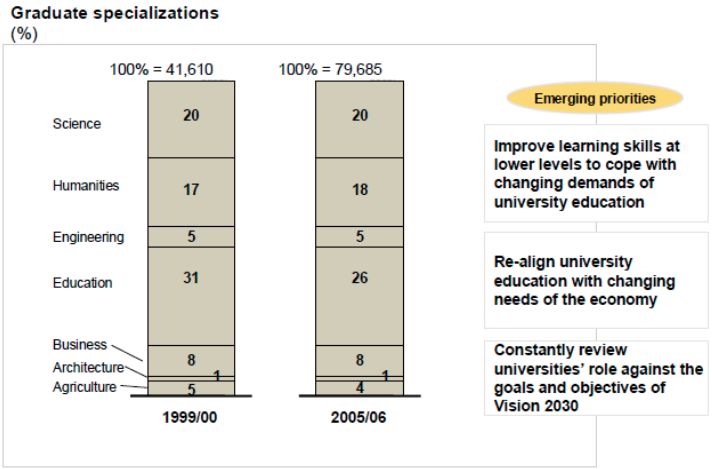


Source : GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030 …*, *op. cit.*, p. 96.

Annexe 11

Exemple de la mise en valeur du déséquilibre des effectifs étudiants en défaveur des filières scientifiques et cursus jugés utiles au développement économique kenyan (1999 et 2005)

Figure 4.2.4: Distribution of training in public universities



Source : GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030 …*, *op. cit.*, p. 97.