

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

Olivier Provini

▶ **To cite this version:**

Olivier Provini. 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, Jun 2014, Bordeaux, France. hal-03816303

HAL Id: hal-03816303
https://hal.science/hal-03816303

Submitted on 3 Mar 2023

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

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

3ème Rencontres des Etudes Africaines en France (REAF) – Bordeaux, 30 juin-3 juillet 2014
Atelier « Fabrication et transmission des pratiques et savoirs scolaires et académiques dans des contextes transnationaux » (coordonné par Sarah Fichtner et Olivier Provini)

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

Olivier Provini[1]

Introduction

Depuis la fin des années 1980, les universités publiques est-africaines ont connu, à des rythmes différents, des réformes importantes. Que ce soit la mise en place de nouvelles politiques de frais d'inscriptions, d'une restructuration de la gouvernance administrative ou des cursus ou enseignements délivrés, l'ensemble de ces transformations s'inscrit dans un contexte plus général de circulation de politiques publiques entre le Nord et le Sud[2], et au sein du Sud : « *partout dans le monde, l'enseignement supérieur s'est profondément transformé au cours des deux dernières décennies, sous l'effet notamment de la globalisation économique et financière. Un certain nombre de similarités sont observées dans ces processus de réforme, au Nord comme au Sud, en Afrique ou en Europe. La mondialisation accélère une circulation des hommes, des savoirs et des idées, où s'entremêlent intérêts privés et logiques scientifiques, et 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* »[3]. Un agenda est-africain de l'enseignement supérieur s'est ainsi construit en lien avec les exigences des institutions internationales, des bailleurs de fonds et d'un ensemble d'organismes et d'individus qui, par le biais de colloques, 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

[1] Doctorant en science politique à l'UPPA (Université de Pau et des Pays de l'Adour), rattaché au centre de recherche de LAM (Les Afriques dans le Monde) et ancien allocataire (septembre 2011-mai 2013) de recherche à l'IFRA (Institut Français de Recherche en Afrique) basé à Nairobi. A travers une approche comparative, mes travaux, entamés en 2010 dans le cadre de mon master, portent sur la recomposition des espaces universitaires est-africains à travers l'étude des universités publiques de Makerere (Ouganda), de Nairobi (Kenya), de Dar es Salaam (Tanzanie) et du Burundi (Burundi).

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

[3] 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 face au marché. Circulation des savoirs et pratiques des acteurs*, Paris, Karthala, 2011, p. 7.

l'émergence d'une sociabilité entre pairs – les professionnels administratifs et académiques se rencontrant pour partager leurs expériences, souvent leurs réussites, parfois leurs échecs – que des modèles[4] de réformes émergent et se reconstruisent continuellement. Ces espaces, qu'ils se matérialisent par des conférences ou des espaces de travail, favorisent la circulation et le partage d'idées, de pratiques et surtout d'instruments d'action publique.

Cette communication basée sur mes recherches doctorales[5] esquisse les ressorts d'une transformation saillante et peu étudiée dans les universités du Sud[6] : l'articulation entre la mise en place d'une nouvelle ingénierie dans les institutions d'enseignement supérieur publics et son impact sur les savoirs académiques. Initialement, les réformes universitaires entreprises au début des années 1980 portaient sur une restructuration des modes de financement de l'enseignement supérieur. Les différents gouvernements de la région, ancrés dans une profonde crise économique, ont peu à peu laisser entendre qu'il était 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 de l'institution. Pour encadrer ces transformations soudaines se sont conjuguées des réformes en terme de gouvernance, c'est-à-dire, selon les réformateurs, de « bonne » gouvernance. Or, les procédures et les normes bureaucratiques, encouragées par une vision entrepreneuriale des universités, ont engagé une redéfinition des enjeux universitaires en débouchant sur des redéfinitions des contenus d'enseignement. Le savoir et savoir-faire hérité du secteur privé, qui établit un lien entre ingénieries techniques et politiques[7], structurées par des rapports, des tableaux, des organigrammes, des graphiques, des chiffres, des indicateurs, des objectifs, des buts organisationnels[8], planifie et implémente les contours d'une nouvelle définition du paysage universitaire en Afrique de l'Est où le contenu des savoirs et les formations délivrées constituent un enjeu décisif. Cette nouvelle économie universitaire, conjuguée par l'ensemble de ces outils techniques (ISO certification, *benchmarking*, *task force, handbook*, *strategic plan*, *vision plan*, *ranking* et *rating* institutionnels, rapport *doing business*, *good practices*, *best practices*…) a ainsi privilégié le développement de certaines filières et cursus au détriment d'autres, et notamment des

[4] DARBON, Dominique (dir.), *La politique des modèles. Simulation, dépolitisation, appropriation*, Paris, Karthala, 2009.

[5] J'ai effectué trois terrains au Kenya à Nairobi (sept mois), deux terrains en Ouganda à Kampala (cinq mois), deux terrains en Tanzanie à Dar es Salaam (quatre mois) et un terrain à Bujumbura au Burundi (deux mois). Outre de nombreuses collectes de données quantitatives, j'ai effectué environ cent-cinquante entretiens semi-directifs avec différents profils d'acteurs : 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 notamment 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 engagé dans les réformes, l'impact de ces transformations sur les pratiques universitaires mais également de réfléchir à l'ensemble des représentations et notamment du rôle et des missions de l'université dans son rapport à la société et à l'Etat.

[6] Voir par exemple MATERU, Peter, « Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa. Status, Challenges, Opportunities, and Promising Practices », *World Bank Working Paper*, 2007, n° 124.

[7] CHELLE, Elise, « Un militantisme réformateur : les manuels du nouveau management public », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n°3, p. 29.

[8] CHELLE, Elise, « Un militantisme réformateur : les manuels du nouveau management public », *Revue internationale de politique comparée*, 2012, vol. 19, n°3, p. 19-36.

sciences sociales et humaines[9]. A partir de l'exemple des universités d'Afrique de l'Est, plusieurs questionnements structurent mon raisonnement : quels sont les espaces et les acteurs qui ont participé à ces dynamiques ? Comment cette circulation a été facilitée par l'intégration régionale ? Quel est l'impact des programmes de développements nationaux - Visions 2025, 2030, 2035, 2040 – qui esquissent cette nouvelle bureaucratisation néolibérale du monde, sur la formation ? Dans quelle mesure ces normes bureaucratiques et administratives ont-elles affecté la constitution des savoirs ? 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 ? Comment ces transformations peuvent finalement se révéler être contradictoires aux objectifs affichés initialement ?

Pour étayer mon argumentaire, je m'appuie sur les études de cas des universités publiques de Nairobi (UoN, Kenya) et de Makerere (MAK, Ouganda) qui sont actuellement les institutions d'enseignement supérieur dans la région qui ont le plus développé ces stratégies, par rapport à l'université de Dar es Salaam (Tanzanie) et du Burundi (Burundi) notamment. Dans ce cadre, je travaille essentiellement sur deux types de normes bureaucratiques qui ont des influences, plus ou moins directes, sur le savoir délivré au sein des universités :

- l'ingénierie construite au sein même de l'université qui participe, plus généralement, au dynamisme de nouvelle pratiques bureaucratiques : nouvelle gouvernance universitaire, assurance qualité, normes ISO, plans stratégiques des universités, des facultés et des départements[10] ;
- l'ingénierie construite à l'extérieure de l'université mais qui a des effets directs sur la recomposition des cursus et des savoirs, à travers l'exemple des projets de développements nationaux (Visions 2025, 2030, 2035 et 2040) qui engagent de nouvelle réflexion 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.

Je structure mon argumentaire en adoptant une analyse multi-niveaux (international, régional, national et local) et multi-acteurs (organisations internationales, bailleurs, organisation régionales, Etat, université, faculté) pour comprendre comment ces différentes réformes se sont construites trans-nationalement et régionalement et comment elles se sont adaptées à des configurations et des jeux de pouvoirs localement situés[11]. Je défends

[9] BUGWABARI, Nicodème, CAZENAVE-PIARROT, Alain, PROVINI, Olivier et THIBON, Christian (éd.), *Universités, universitaires en Afrique de l'Est*, Paris, Karthala, 2012 ; 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 et 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.

[10] Voir par exemple la prolifération des plans stratégiques des universités : UNIVERSITY OF NAIROBI, *Strategic Plan 2008-2013*, Nairobi, 2008 ; MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 2007/08-2017/18. Planning and Development Department*, Kampala, 2007 ; MAKERERE UNIVERSITY, *Strategic Plan 2008/09-2018/19*, Kampala, 2008 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2008/2009-2012/2013*, Dar es Salaam, 2009 ; UNIVERSITY OF DAR ES SALAAM, *UDSM Five-Year Rolling Strategic Plan 2005/2006-2009/2010, Vol. 1 : Main Document*, Dar es Salaam, 2005.

[11] HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 (2ème édition) et HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements

l'hypothèse que cette ingénierie universitaire, structurée autour des nouvelles techniques bureaucratiques, légitimées par le chiffre et le classement[12], est le résultat d'une redéfinition de l'université dans les arènes internationales et régionales. Au sein des universités, des transformations vont se mettre en place à travers l'avènement de nouvelles normes bureaucratiques avec, par exemple, l'avènement 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 faire correspondre les cursus avec les priorités nationales qui ont été élaborées dans de grands programmes de développements nationaux qui symbolisent bien cette nouvelle bureaucratisation néolibérale (objectifs chiffrés, développement prévisionnel…). Ces programmes ont comme caractéristiques de promouvoir les filières scientifiques au détriment des filières en Sciences Humaines et Sociales (SHS). Pourtant les responsables des départements de SHS ont su adapter leurs programmes et cursus pour attirer toujours plus de nouveaux 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 nouveaux cadres et managers et des dynamiques qui tendent à harmoniser et uniformiser les espaces et structures universitaires : « *la circulation des modèles pédagogiques, des modèles d'évaluation, de l'organisation des cursus (LMD), 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, entrainent d'emblée une homogénéisation – une mondialisation – de l'espace international de l'enseignement supérieur et de la recherche* »[13]. 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 visaient plutôt à les mettre en péril.

1. Les normes bureaucratiques comme instruments d'action publique

Je postule que ce qui circule dans l'espace universitaire est-africain, plus que les modèles pédagogiques, les étudiants ou les professeurs, ce sont les normes organisationnelles, c'est-à-dire l'ensemble des dispositifs techniques qui servent d'instruments à l'analyse de l'action publique. L'ensemble des outils qui configure cette bureaucratie (statistique, audit,

---

de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 2005, vol. 55, n° 1, p. 113-132.

[12] DOBRY, Michel, « Penser = classer ? », *Genèses*, 2005, vol. 2, n° 59, p. 151-165.

[13] 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 face au marché. Circulation des savoirs et pratiques des acteurs*, Paris, Karthala, 2011, p. 255.

benchmarking, classement) et qui participe à des processus de quantification, commensuration et de standardisation sont des « *technologies de gouvernement associant 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, elles produisent des effets, notamment la création de nouveaux espaces sociaux ou d'institutions* »[14]. Pour autant, ces instruments sont construits stratégiquement comme des cadres apolitiques et dépolitisés[15]. Ces objectifs chiffrés, l'hégémonie des procédures bureaucratiques et des normes quantifiables participent plutôt à des modes de gestion et gouvernement[16]. 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* »[17].

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 communs[18]. Ils définissent ainsi un instrument d'action publique comme un dispositif technique et social qui structure les rapports sociaux eu égard aux significations et représentations dont il est porteur[19]. 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* »[20]. Ces instruments sont des institutions qui

[14] HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 28-29.

[15] 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*, Mineapolis/Londres, University of Minnesota Press, 1990 ou les travaux de Béatrice Hibou : HIBOU, Béatrice, *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011 et 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.

[16] Certains auteurs les considèrent comme participant à une gestion néolibérale. Voir par exemple les travaux de DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009 ; HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012 et HIBOU, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013. 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 27-30.

[17] IHL, Olivier (éd.), *Les « sciences » de l'action publique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2005, p. 8.

[18] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004. 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.

[19] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 13.

[20] 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. 331.

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[21]. Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales déterminent cinq types d'instrument d'action publique qui génèrent un rapport politique et un type de légitimité singuliers. Dans le cadre de mes recherches, je m'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.

Les cinq modèles d'instrument selon P. Lascoumes et P. Le Galès[22]

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

Ces instruments ne sont pas neutres mais sont porteurs de valeurs. Ils sont « *nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Ils sont aussi 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* »[23]. Ces instruments ont donc pour vocation de comporter une dimension de compromis et d'accord conventionnel qui peuvent être applicable à un ensemble de situations : « *l'instrument est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite, il a dans ce sens un effet cognitif direct. Il impose des définitions conventionnelles de faits sociaux en fournissant une grille de catégorisation. L'instrument induit une problématisation particulière de l'enjeu dans la mesure où il hiérarchise des variables et peut aller jusqu'à suggérer un système explicatif* »[24].

[21] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 15-16.
[22] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 361.
[23] 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. 326.
[24] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 19-20.

Ce sont des dispositifs normatifs, à la fois techniques et sociaux[25]. Les travaux d'Alain Desrosières ont démontré comment la production de statistique véhicule un langage et des représentations communes qui créent des formes de vérité et d'interprétation du monde qui s'imposent à l'ensemble des acteurs[26]. De la même manière qu'Alain Desrosières questionne l'outil statistique, Pierre Lascoumes et Patrick Le Gales envisagent les instruments d'action publique comme des technologies de gouvernement[27] en rompant avec l'illusion de leur statut statique, neutre et technique[28]. Les instruments à l'œuvre peuvent au contraire produire des effets spécifiques 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* »[29].

1.2. La circulation des instruments d'action publique

La force de ces instruments est leur diffusion et circulation entre les différents niveaux d'action publique (internationaux, régionaux, nationaux et locaux). Que ce soit dans les pays du Nord ou du Sud, et indépendamment du secteur d'action publique concernée, on observe une référence croissante à ces instruments managériaux qui s'inspirent des régulations par les marchés[30]. 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* »[31].

---

[25] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 18-19.

[26] 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.

[27] FOUCAULT, Michel, *Dits et Ecrits II*, Paris, Gallimard, 1976-1988.

[28] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 18-19. Aussi, « *le calcul de moyennes, de pondérations ou la recherche de régularités statistiques induisent des systèmes d'interprétation causaux qui se présentent toujours comme justifiés par la science. Ainsi, ce qui est qualifié de « chômage », « insécurité », ou « pollution atmosphérique » est d'abord le produit d'artefacts que sont des mesures statistiques ou des indices qui sont souvent corrélés à d'autres variables* ». LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p.19-20. Voir également 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. 261-263.

[29] 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. 330.

[30] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 5.

[31] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 15. Voir également HIBOU, Béatrice, « De la privatisation des économies à la privatisation des Etats. Une analyse de la formation continue de l'Etat » in B. Hibou (dir.), *La privatisation des Etats,* Paris, Karthala, 1999, pp.11-67 et HIBOU, Béatrice, « La « décharge, nouvel interventionnisme », *Politique africaine*, mars 1999, n°73, pp.6-15.

La diffusion de modes de pilotage de l'action publique fondés sur la mesure des performances est favorisée par un ensemble de forums et d'acteurs qui participent à cette circulation des instruments de l'action publique[32]. La notion de forum[33] caractérise 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* »[34]. 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 et ses instruments. L'approche en terme de forum permet de comprendre la dialectique entre le jeu des acteurs et les matrices cognitives qui structurent l'action publique en esquissant une forme de cartographie des acteurs qui interviennent dans le processus de construction de l'action publique. Et ainsi pouvoir expliquer les échanges, les décalages et les contradictions de l'action publique[35].

Les acteurs qui contribuent le plus à construire l'hégémonie au sein d'un espace social d'un instrument, d'une nouvelle idée, d'un nouveau cadre cognitif et de nouvelles pratiques sont ceux qui sont capables d'intervenir sur différents niveaux[36]. Cet argument s'inscrit dans la lignée des études sur la multipositionnalité des acteurs[37] qui traduit la mobilité des acteurs

[32] LASCOUMES, Pierre et SIMARD, Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011, vol. 61, n°1, p. 5.

[33] Bruno Jobert a été le premier à conceptualiser cette notion dans ses travaux sur l'émergence du « *tournant néolibéral* », avant d'être reprise dans les travaux d'Eve Fouilleux sur la politique agricole commune. Les forums sont différenciés en fonction des types d'acteurs qui les occupent (politiques, experts, bailleurs et universitaires) et sont structurés par des frontières fluides, dynamiques et liées puisque certains acteurs sont multipositionnés en appartenant en même temps à plusieurs espaces, ce qui assure la circulation des idées, des ressources et la fluidité entre les différents forums. Ce sont des espaces sociaux instables et compétitifs qui sont marqués par des rapports de forces et des interactions dynamiques entre les différents acteurs qui y évoluent puisque chacun essaie d'imposer ses intérêts pour renforcer ou garder sa position au sein de son espace. Voir notamment JOBERT, Bruno, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; 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 ; 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, « 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.

[34] DUPUY, Claire et HALPERN, Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 4, p. 708.

[35] BOUSSAGUET, Laurie, « Forums », in BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 283-289.

[36] GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York, Columbia University Press, 2005, p. 11.

[37] Concernant la littérature prolifique sur la multipositionnalité, se référer à CROZIER, Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1992 (1977) ; DEZALAY, Yves, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 1, n° 151-152, p. 4-35 ; DEZALAY, Yves et GARTH, Bryant G., *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et « Chicago Boys »*, Saint-Amand-Montrond, Seuil, 2002 ; GAUDIN, Jean-Pierre, « L'action publique transversale et le désenchantement du politique » in NAY, Olivier et SMITH, Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 227-237 ; GUILHOT, Nicolas, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, New York,

d'un espace 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 publique par les ressources qu'ils cooptent par leurs positions dans les forums. Ils assurent un rôle constant de fluidification des espaces et de confrontation des systèmes de sens[38]. Dans le champ des réformes universitaires en Afrique de l'Est, ces acteurs sont le point de rencontre entre le monde des organisations internationales et/ou des bailleurs, de l'expertise et celui des universités. Ces acteurs participent au transfert 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[39], reprise par Thierry Delpeuch[40], 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. On observe une imbrication nationale et internationale de l'apprentissage[41] 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[42].

Or, je 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. Par exemple, 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. Il est l'auteur d'un célèbre article sur la

---

Columbia University Press, 2005 ; KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston/Toronto, Little/Brown, 1984 ; 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 de science politique, IEP de Bordeaux, 2008 ; OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement* social, Paris, Karthala ; 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. 1-22 ; 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 ; SABATIER, Paul, « The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 1988, vol. 1, n° 1, p. 98-130 ; SMITH, James A., *The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, The Free Press, 1993 et 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.

[38] SMITH, A., « Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique » in LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 109-120.

[39] WOLMAN, Harold et PAGE, Ed, « Policy Transfer Among Local Governments : an Information-Theory Approach », *Governance*, 2002, vol. 15, n° 4, p. 477-501.

[40] DELPEUCH, Thierry, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques, un état de l'art », *Questions de recherche*, 2008, n° 27, CERI Science Po.

[41] 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.

[42] 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, p. 35.

réussite du modèle privatisé de l'université ougandaise de Makerere[43]. D. Court a fait ses classes à la Rockefeller Foundation au sein du bureau régional de Nairobi dans les années 1970-1990 avant de devenir expert pour la BM. Sur ces dynamiques de formation en réseau, on peut également citer l'exemple de l'ancien vice-chancelier de Makerere, John Ssebuwufu (1993-2004), qui illustre bien comment des hautes fonctions administratives au sein des universités peuvent être de futurs tremplins pour occuper des postes dans les organismes internationaux. John Ssebuwufu est ainsi actuellement le directeur des programmes de recherche et ancien secrétaire général de l'AAU (Assosciation of African Universities) et expert à la BM (World Bank Millennium Service Initiative)[44]. C'est bien cette circulation des professionnels de l'enseignement qui permet des formes de convergence cognitive. Cette mobilité des instruments et des idées est également encouragée dans le partage d'une culture académique commune. On remarque ainsi une sur-représentativité des filières scientifiques parmi les postes de direction des administrations universitaires. Par exemple, à l'université de Nairobi, la totalité des acteurs occupant les postes administratifs les plus prestigieux 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 le campus de Makerere, tend à favoriser a priori les filières scientifiques au détriment des filières de sciences sociales[45].

On observe donc un réseau d'action publique structuré autour de dynamiques interactionnelles où s'échangent et se négocient certains cadres et instruments[46]. 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*

[43] COURT, David, *Financing Higher Education in Africa : Makerere, the Quiet Revolution*, Working paper, The World Bank et The Rockfeller Foundation, 1999.

[44] Plusieurs échanges informels par emails entre avril et mai 2012. Voir également SSEBUWUFU, John P. M., *Managing and Transforming an African University. A Personl Experience at Makerere University (1973-2004)*, Kampala, manuscrit en cours de publication.

[45] Henri Indangasi, professeur et ancien directeur du département de littérature à l'université de Nairobi, m'expliquait les répercussions de cette configuration en terme d'allocation budgétaire pour la recherche : « *I do not know about the situation in other universities, but, in the university of Nairobi, we do not have enough money to research. I use to represent our College in our Council and the amount* [...] *for research for the entire university is not enough* [en 2012, les bailleurs étrangers finançaient la recherche à l'université de Nairobi à hauteur de 27 millions US$; Département du contrôle budgétaire, université de Nairobi, 2012]. *And a lot of this money is allocated for the sciences, medicine* [...] *but the humanities do not get much funding. There is a struggle between human sciences and sciences. And I do not know the exact proportion of the budget allocated for both, but if you see the top leaders of the university, the vice chancellor and his deputies, all of them are in the sciences. How is it possible ? I do not know* [...]. *So we do not have representation there, in those top offices, so they do not understand where we are coming from* [en sciences humaines] ». Entretien réalisé à Nairobi le 20/12/2011.

[46] RHODES, R. A. W. et MARSH, David, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 43. Voir une synthèse des travaux dans RHODES, R. A. W., « Policy Network Analysis », in MORAN, Michael, REIN, Martin et GOODIN, Robert E. (éd.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 426-434.

intérêts »[47]. Cette notion de réseau permet d'appréhender ce qui construit du lien entre ces acteurs présents à des échelles et à des moments différenciés de l'action publique pour comprendre comment se construit une grammaire commune de l'action. La dimension cognitive des réformes se joue au sein de tout un ensemble de forums, dont certains acteurs facilitent les connexions, qui construisent un réseau d'action publique.

1.3. Les résistances à la circulation : cadre théorique

Ces configurations laissent à croire qu'on assiste à des formes d'uniformisation et de standardisation des espaces universitaires, des pratiques et des représentations à travers la circulation et la diffusion de ces instruments d'action publique. Pourtant l'étude des transferts, qu'ils soient normatifs, institutionnels ou même politiques[48] ont démontré les limites de ces pratiques de transferts d'instruments[49] puisque leurs réappropriations se superposent à des enjeux et pratiques nationalement et localement situés. Comme le souligne Dominique Darbon « *ce qui est en cause dans les politiques de réformes ce sont les perceptions, l'idéologie, les représentations, les imaginaires de ces techniques et de ces modèles, leurs fondements structurants qui non seulement ne sont pas le plus souvent adaptés aux configurations de l'action publique en Afriques, mais surtout qui ne font pas l'objet de procédures de transfert permettant de faciliter leur historicisation – autres que quelques formations par des « experts »* […]. *Non seulement on projette les technologies de gouvernement sans leurs parallèles cognitifs mais la société politique n'investit pas ces technologies pour les produire comme des « étant ». Pas de débats d'idées, de constructions idéologiques, rhétoriques ou conflictuelles. Tout se fait en trompe-l'œil entre des groupes d'élites dont une bonne partie participe du modelage occidental et contribuent à diffuser ce modèle (tout en maintenant les registres locaux)* […]. *Or en en Afriques, non seulement il y a un transfert – ce qui pose le problème du décalage – mais les normes transférées ne sont pas l'objet d'investissements et de concurrence pour leur réappropriation intellectuelle par ceux qui sont appelés par leur position à en assurer l'imposition. Plus exactement, cet investissement est réalisé mais vis-à-vis des lieux producteurs-exportateurs des modèles et pas au sein de la société réceptionnaire ce qui conduit à ces étranges situations*

[47] LE GALES, Patrick, « Introduction. Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », in in LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy network*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 14.

[48] 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.

[49] Voir par exemple BENNETT, Colin J. « What is Policy Convergence and What Causes It ? », *British Journal of Political Science*, 1991, vol. 21, n° 2, p. 215-233 ; 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 ; 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 ; MENY, Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993 et VAUCHEZ, Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013, vol. 2, n° 59, p. 9-16.

caractéristiques des Afriques du mimétisme systématique depuis 40 ans interdisant notamment toute forme d'accumulation institutionnelle élargie »[50].

Autrement dit, les transferts de solution d'actions publiques, d'idées, de procédures, de techniques et technologies sociales sont synonymes de transaction, de négociations et d'ajustements à géométrie variables, a fortiori sur le continent africain. 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[51]. 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 positives de la greffe* »[52]. Même dans le cadre d'une dépendance accrue en termes financier et technique vis-à-vis de l'extérieur, la circulation des politiques publiques demeure un processus dynamique de coproduction où les communautés de politiques publiques se déclinent socialement et territorialement[53]. 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 qui s'approprient ces idées. La notion de réception des transferts des politiques publiques est donc conditionnée par des exercices d'importation, de problématisation et de traduction[54] : « *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* »[55].

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 peu analysés des techniques

[50] 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. 194-195.
[51] 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.
[52] DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, 2009, vol. 2, n° 43, p. 156.
[53] 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 de Bordeaux, 2013, p. 84.
[54] 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.
[55] 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 503.

de gouvernement[56], 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 de design d'un instrument est souvent le lieu de conflits entre les acteurs[57] ;
- celui de l'appropriation d'un instrument et de sa mise en œuvre : difficulté d'application de mettre en place un instrument par une opposition au changement, une résistance cognitive, des résistances individuelles et organisationnelles, des cultures professionnelles distinctes et/ou un contexte d'action des agents opérateurs[58] ;
- 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[59].

Dans le cadre de cette recherche, je m'intéresse avant tout à cette seconde résistance, lors de la réappropriation de l'instrument par des acteurs locaux dont les actions sont structurées par des positions et des enjeux singuliers.

2. Le développement d'une nouvelle ingénierie universitaire en Afrique de l'Est

L'intérêt scientifique pour les instruments de politiques publiques est une approche heuristique en science politique pour appréhender et conceptualiser les formes de changement[60]. 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* »[61]. Dans le cadre des réformes universitaires, le fleurissement des nouveaux modes de gouvernance en vigueur met en valeur une nouvelle représentation de l'université, tant dans son fonctionnement bureaucratique quotidien que son rapport à la société. Pour comprendre comment l'université s'est instaurée comme un prestataire de service où l'ensemble de ces missions et acteurs ont mué, il faut d'abord identifier les espaces (gouvernance multi-niveau) où se sont construites et ont été retravaillées ces solutions d'action publiques.

[56] 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 493.
[57] 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 500-502.
[58] 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 502-503.
[59] 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 505-506.
[60] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 25-27.
[61] LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 25.

2.1. Les forums internationaux ou la promotion d'une nouvelle conception de l'université

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 en développement. Dans une série de publications débutée en 1986, la Banque Mondiale (BM) est un pourvoyeur important de l'expertise sur les questions éducatives[62]. Deux idées centrales structurent l'argumentaire[63] : d'une part, le taux de retour sur investissement de l'enseignement supérieur serait moindre par rapport à l'enseignement primaire voir secondaire. Cette orientation est reprise dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Les Etats, pour recevoir les prêts de la BM et du Fond Monétaire Internationale (FMI), doivent donc orienter leur financement vers l'enseignement primaire au détriment de l'enseignement supérieur. Cette orientation, depuis les années 2000 et fort des modèles asiatiques, tend néanmoins à évoluer vers une volonté de développer des filières universitaires courtes, scientifiques 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* »[64], qui provient notamment des théories de la nouvelle gestion publique. Du fait du contexte de crises économiques et politiques dans les années 1980, la BM et le FMI étaient en position favorable pour orienter et recommander, sous forme de conditionnalités[65], les politiques éducatives des Etats.

Les bailleurs de fonds représentent également des acteurs centraux puisqu'ils participent notamment à la construction d'une expertise sur les réformes universitaires. A ce titre, il convient d'évoquer le rôle des fondations américaines[66] en Afrique de l'Est qui se sont

[62] Se référer aux différents rapports de la Banque mondiale sur l'enseignement supérieur et notamment : World Bank, *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*, 1986 ; *Education in sub-Saharan Africa : Policies for Education, Revitalisation and Expansion*, 1988 ; *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Development*, 1989 ; *The African Capacity Building Initiative : Toward Improved Policy Analysis and Development Management*, 1991 ; *Higher Education. The Lessons of Experience*, 1994 ; *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*, 2000 ; *A Chance to Learn. Knowledge and Finance for Education in Sub-Saharan Africa*, 2001 ; Constructing *Knowledge Societies : New Challenges for Tertiary Education*, 2002 ; *Funding Higher Education : The Contribution of Economic Thinking to Debate and Policy Development*, 2007 ; *The Growing Accountability Agenda in Tertiary Education : Progress or Mixed Blessing ?*, 2009 ; *Accelerating Catch-up. Tertiary Education for Growth in Sub-Saharan Africa*, 2009. Voir également les papiers de ALBRECHT, Douglas et ZIDERMAN, Adrian, « Deferred Cost Recovery for Higher Education. Student Loan Programs in Developing Countries », *World Bank Discussion Papers*, 1991, n° 137 et NG'ETHE, Njuguna, SUBOTZKY, George et AFETI, George, « Differentiation and Articulation in Tertiary Education Systems. A Study of Twelve African Countries », *World Bank Discussion Papers*, 2008, n° 145.

[63] 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.

[64] DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, p. 377.

[65] 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.

[66] Carnegie Corporation of New York, Ford Foundation, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Rockefeller Foundation, William and Flora Hewlett, Andrew W. Mellon Foundation et Kresge Foundation. Voir le site Internet : http://www.foundation-partnership.org/index.php (consulté le 31/12/13).

rassemblées dans le cadre du « Partenariat pour l'éducation supérieure en Afrique » pour associer leurs actions et leurs investissements dans des projets collectifs. Leur mode d'intervention sur les campus est-africains s'est effectué schématiquement en deux temps. Premièrement, il convenait d'opérer des évaluations des réformes universitaires en cours, processus qui s'est effectué surtout dans les années 1990. Cette évaluation s'est matérialisée par la mise en place d'audits financiers et académiques qui ont eu pour objectifs d'établir un bilan du fonctionnement des universités et d'y souligner les défaillances en terme de structures ou de résultats comptables. Deuxièmement, l'objectif était de proposer et d'accompagner les réformes par le versement de liquidités et d'aide à l'appui structurel. Ces organismes ont repris très largement les recommandations de la BM en axant leur discours sur la démocratisation de l'enseignement supérieur pour rompre avec une vision élitiste de l'université. Elles ont donc très largement participé à la circulation de cette expertise internationale. Plus spécifiquement, un important programme de recherche a été mené à la fin des années 1990-début 2000[67], qui ont débouché sur plusieurs publications utilisées comme *guidelines* par les réformateurs. A partir de ces enquêtes, l'objectif était de dégager les meilleures solutions (*best solutions*) devant servir de matrice pour rejeter un mode de gestion centralisé et paternaliste des universités hérité des indépendances. Une fois ce modèle de gestion décidé, les fondations américaines ont mis en place des procédures d'accompagnement à travers différentes campagnes de financement (construction de nouveaux buildings, programmes de bourses et de recherche, etc.)[68]. Les organisations internationales, les bailleurs de fonds et l'ensemble des experts participent donc à la construction et à la circulation de cadres cognitifs[69] sur l'enseignement supérieur.

Cette configuration en réseau de l'expertise de l'enseignement supérieur engendre notamment une dynamique d'uniformisation dans le partage de certaines pratiques universitaires. L'une des modifications centrales adoptées sur les campus est-africains résident plus précisément dans les transformations mêmes de la gouvernance universitaire par l'avènement d'une nouvelle gestion publique[70]. Ce processus s'est dessiné dans une

[67] 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 et Nairobi, James Currey et 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, Daniel, *Higher Education in Tanzania : a Case Study*, Dar es Salaam, University of Dar es Salaam Press, 2003.

[68] PARTNERSHIP FOR HIGHER EDUCATION IN AFRICA, *Report of Activities, 2008-2009*, 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*, 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*, 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*, Partnership for Higher Education in Africa, 2010.

[69] Sur les débats français de l'approche cognitive en science politique, voir le numéro spécial « Les approches cognitives des politiques publiques » de la *Revue française de science politique* (vol. 50, n° 2, 2000). Pour une perspective américaine, se référer, dans ce même numéro, à 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.

[70] PROVINI, Olivier, « Croquis du nouveau management public dans l'espace universitaire est-africain », *Mambo!*, newsletter de l'IFRA, 2012, vol. 10, n° 6.

série de prises de décisions qui s'inscrit dans la logique dominante du « nouveau management public »[71]. Ces réformes de gouvernance se structurent notamment autour de processus de rationalisation[72], via des modes de contrôle déconcentrés qui tendent à renforcer les pouvoirs des unités académiques et administratives au détriment de l'administration centrale. Par exemple à l'université de Makerere, de nombreuses transformations ont été effectuées depuis le début des années 1990, pour aboutir récemment à la formation de grands rassemblements collégiaux. La nouvelle gouvernance vise notamment à transférer à ces unités les activités académiques, administratives et, plus importantes, budgétaires. Cette nouvelle forme de management public vise à 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[73].

2.2. Le rôle de l'organisation régionale dans la promotion de l'assurance qualité

Cette « *bureaucratisation des procédures au nom de la transparence* »[74] est structurée par des techniques de quantification et d'évaluation : mise en place d'audits internes et externes, établissement de nouvelles normes, rédactions de nombreux manuels, plans et autres programmes de développement aux objectifs chiffrés. Le Conseil Interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est (IUCEA) joue un rôle central dans la mise en place de cette dynamique régionale[75]. En 2006, l'IUCEA, le Service Allemand des Echanges Universitaires (DAAD) et la Conférence des Recteurs universitaires Allemands (HRK)[76] signent en effet un partenariat pour promouvoir des programmes d'assurance qualité[77] au sein des universités publiques et

[71] Voir une synthèse dans MERRIEN, François-Xavier, « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politiques-RIAC*, 1999, n° 41, p. 95-103 et HOOD, Christopher, « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, 1991, vol. 69, n° 1, p. 3-19.

[72] Ces processus de rationalisation ont pour objectif d'augmenter la performance bureaucratique tout en diminuant les coûts générés. Comme l'affirme Christine Musselin, 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'introduire en leur sein de la rationalité et des formes de rationalisation* ». MUSSELIN, Christine, « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », *Critique internationale*, 2008, vol. 2, n° 39, p. 17 ; BRUNSSON, Nils et SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin, « Constructing Organisations : The Example of Public Reform Sector », *Organisation Studies*, 2000, n° 4, p. 323-335. Voir également sur cette notion de rationalisation dans le secteur de l'enseignement supérieur, RAMIREZ, Francisco O., « The Rationalization of Universities » in DJELIC, Marie-Laure et SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin (éd.), *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 225-244.

[73] HIBOU, Béatrice (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013 et HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

[74] BAYART, Jean-François, *Sortir du national-libéralisme. Croquis politiques des années 2004-2012*, Paris, Karthala, 2012, p. 99.

[75] L'IUCEA travaille en étroite collaboration avec les différentes commissions nationales de chaque pays membres : la commission tanzanienne pour les universités (Tanzanie), la commission pour l'enseignement supérieur (Kenya) et le conseil national pour l'enseignement supérieur (Ouganda). Ces commissions jouent le rôle d'intermédiaire entre l'IUCEA et les universités.

[76] Entretien avec Christophe Hansert, directeur régional du bureau Afrique du DAAD, réalisé le 28/01/2013 à Nairobi.

[77] 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

privées est-africaines[78]. L'agence de coopération allemande a ainsi investit 1,4 millions d'euros entre 2006 et 2012[79] pour mettre en place ce projet qui a, entre autre, permis aux personnels (personnels administratifs et professeurs) des différentes universités de suivre des formations spécialisées sur l'assurance qualité et sur les procédures d'audits en Allemagne entre 2007 et 2008, d'organiser des workshops dans la région et de rédiger des documents cadres[80] qui fixent les benchmarks et standards régionaux de ces nouvelles normes bureaucratiques[81] : « *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 QA 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* »[82]. Ces prescriptions de l'IUCEA ont eu comme conséquence la mise en place de bureaux d'assurance qualité au sein des universités pour coordonner les procédures d'audits internes et externes, même si l'interrogation sur les conséquences concrètes de l'ensemble de ces transformations ne doit

---

and Convergence in the European Higher Education Area », *ENQA Occasional Papers*, 2005, n° 7 ; 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 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.

[78] 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'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), 2012.

[79] Entretien avec Christophe Hansert, directeur régional du bureau Afrique du DAAD, réalisé le 28/01/2013 à Nairobi et échanges informels par email avec Maragret Kirai, responsable des programmes au DAAD, entre octobre 2012 et janvier 2013.

[80] 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 », Working paper, IUCEA/DAAD/German Restor'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 », Working paper, IUCEA/DAAD/German Restor's Conference, 2010.

[81] 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.

[82] 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'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), 2012, p. 7.

pas être occultées[83]. L'ambition est de créer des standards (« *gold standards* »[84]) sur le modèle européen[85] dans les procédures de management bureaucratique et d'accréditation des programmes universitaires et de former une nouvelle catégorie de manager universitaire et de professeurs qui adhérent et épousent ce nouveau langage[86]. Cette collaboration entre l'IUCEA et le DAAD s'inscrit dans une dynamique d'harmonisation de certaines activités des institutions d'enseignement supérieur[87]. L'objectif de ce projet est de mettre en place un système compétitif qui permet une comparaison régionale et internationale, « *and for key decisions to be made with minimal interference from national political pressure groups* »[88].

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 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

[83] Comme me l'expliquait Ruth Mukama, la prolifération de ces procédures questionne leur financement et leur mise en application concrète : « *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, professeur de linguistique et ancienne doyenne de la faculté des arts, réalisé le 23/11/2012 à Kampala.

[84] 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'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), 2012, p. 8.

[85] « *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 (EQAF), the European Association of Quality Assurance in Higher Education (ENQA), the European Quality Assurance Register (EQAR), and the European Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) 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 QA 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* ». 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'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), 2012, p. 9.

[86] DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, p. 402-456.

[87] Ce conseil interuniversitaire pour la région est une structure administrative de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) qui coordonne et pilote, avec les différentes commissions nationales de l'enseignement supérieur de chaque pays membres, 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 la fin des années 1990 et le début des années 2000 que l'organisme a la volonté d'uniformiser l'espace régional. 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 indépendant de l'université de Londres. Les principaux 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 et de mettre en place des standards académiques comparables.

[88] 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'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), 2012, p. 9.

experts allemands et est-africains en décembre 2011 lors d'un forum pour établir une grille commune de connaissance 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* »[89]. Des documents ont été rédigés de manière similaire en sciences (biochimie, botanique, chimie, géologie, mathématique, physique) par les représentants des commissions nationales pour l'enseignement supérieur tanzaniennes, kenyanes et ougandaises pour établir un minimum requis de savoir commun dans ces filières[90]. Ces documents qui fixent les connaissances à acquérir par niveau d'étude ont pour objectif de favoriser la mobilité des étudiants dans la région et ainsi favoriser la reconnaissance des cursus et diplômes entre les universités est-africaines[91].

2.3. L'exemple de la certification IS0 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 : « *Ladies and Gentlemen, 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*

[89] Extrait de 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'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), 2012, p. 19.

[90] COMMISSION FOR HIGHER EDUCATION KENYA, TANZANIA COMMISSION FOR UNIVERSITIES et NATIONAL COUNCIL FOR HIGHER EDUCATION UGANDA, *Credit Accummulation and Transfer System, East Africa. Minimum Standards for Courses of Study in Basic Sciences Undergraduate Programmes*, 2009, Kampala.

[91] 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 ancien professeur d'histoire à l'université Makerere, réalisé le 12 décembre 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.

strong, robust and excellent institution »[92]. Dans la consécration de cette nouvelle ère néolibérale, l'université de Nairobi est d'ailleurs pionnière en ayant adoptée, sur directive du gouvernement[93], la certification ISO 9001 à la fin des années 2000[94]. La certification ISO est une norme issue du monde de l'entreprise. C'est un document qui définit des exigences et des lignes directrices pour assurer les services et les processus internes à un organisme. Plus spécifiquement, la norme ISO 9001 traduit toute une série d'exigence 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 régulièrement sur la base de ces indicateurs de qualité[95]. George A. O. Magoha, vice-chancelier de l'UoN expliquait ainsi à l'occasion de la présentation de la certification ISO de l'université de Nairobi 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. This role has in the recent past been threatened by emerging challenges characterized by diminishing resources in the face of increasing demand for higher education. To surmount these challenges, 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 (KEBS). 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. We commit ourselves to not only maintaining the Quality Management System we have developed, but also ensuring its continued improvement* »[96]. L'université semble ainsi s'instaurer comme un véritable prestataire de service, un instrument au service de l'« économie du savoir »[97] où se structurent des consommateurs et clients à satisfaire – ou étudiants –, des biens consommables – ou

[92] Consulté sur http://www.uonbi.ac.ke/sites/default/files/CHANCELLOR'S_SPEECH_INAUGURATION_OF_THE_UON_COUNCIL.pdf.

[93] Entretien 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.

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

[95] 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.

[96] Consulté sur http://archive2.uonbi.ac.ke/iso_certification_files/speeches/vice_chancellor.pdf.

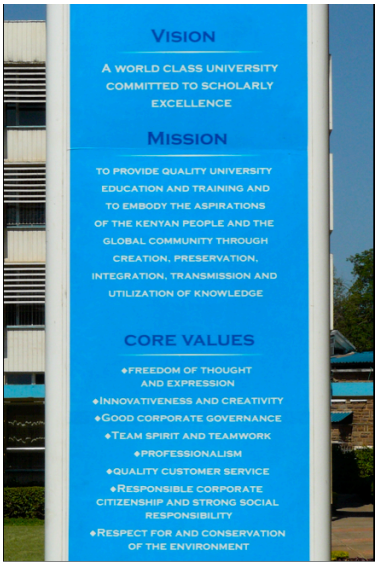
[97] En 1998, la première conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, organisée par l'UNESCO, est à l'origine du mouvement international de la redéfinition du rôle de l'enseignement dans l'« économie du savoir » qui encourage les universités à s'orienter davantage vers les besoins de l'industrie 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.

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 prérogatives des institutions universitaires engagent non seulement une restructuration des modes de gestions administratifs mais questionnent également l'identité même de ses acteurs et de l'institution.

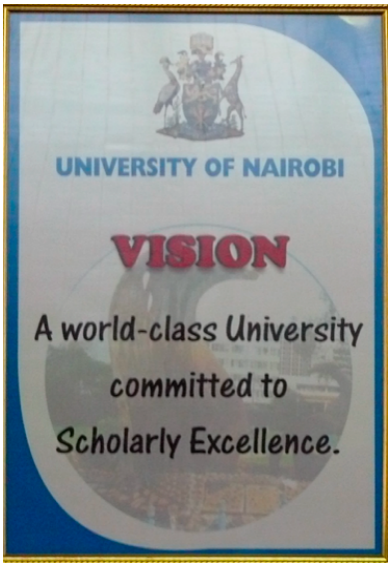
La certification ISO 9001 a eu des conséquences directes sur les trajectoires des enseignants qui sont désormais rythmées par des « contrats de performance » qui structurent les carrières et les promotions. Un professeur de littérature m'expliquait ainsi : « *on travaille, on est obligé de travailler. 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* »[98]. Parmi le corps enseignant, l'ISO est d'ailleurs un acteur à part entière en jouissant d'une personnification sans pareille, considéré comme un acteur à part entière qui encadre les pratiques et les représentations des universitaires : « *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* »[99].

Véritable « marque » ou « label » qui se conjugue en porte-clés, stylos, portails de messagerie[100], cartes étudiantes, l'ISO est fièrement arboré sur l'ensemble des campus à travers ses trois fétiches « Vision », « Mission » et « Valeurs centrales ».

[98] Entretien réalisé à Nairobi le 30/11/2011.
[99] Entretien réalisé à Nairobi le 30/11/2011.
[100] 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 performance from time to time through an effective implementation of the Quality Management System based on ISO 9001:2008 standard* ».



Les trois fétiches « *Vision*, *Mission* et *Core Values* » placés à l'entrée du campus principal de l'université de Nairobi



Cadre situé dans le hall d'entrée du département d'éducation et que l'on retrouve dans la majorité des bureaux administratifs

Conjointement, l'université a adopté une « charte » énumérant les « services » délivrés. Elle est disposée à l'entrée des départements en versions swahili et anglophone. Pour 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 maximums. L'ensemble de ces procédés est bien plus qu'une simple mise sur papier des procédures bureaucratiques. Il faut plutôt y lire les nouveaux dispositifs indirects de la « *bureaucratisation du monde* »[101] 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 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* »[102]. Mais cette nouvelle rationalité a également permis le fleurissement de nouveaux enjeux économiques. Autour de la certification gravite tout un ensemble d'organismes publics et privés[103] qui se greffent au long processus d'accréditation, que les institutions universitaires, nouveaux prestataires de services, doivent renouveler tous les trois ans pour conserver leurs précieux sésames. Alors que ces procédures annoncent un effort de transparence et de visibilité, c'est l'opacité

[101] Notion de RIZZI, Bruno, *The Bureaucratization of the World*, The Free Press, 1985 (1939).
[102] DARDOT, Pierre et LAVAL, Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, p. 397-398.
[103] L'institution publique Kenyan Bureau of Standards, créé en 1974, chapote, 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.

la plus complète autour du financement de ces nouvelles activités[104]. 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'université de Nairobi entre novembre et décembre 2009, souhaitent mettre en place ces nouvelles procédures : « *ISO certification of all Makerere programmes should be given a priority* »[105].

3. Impacts sur les savoirs académiques

On observe donc une ingénierie construite au sein même de l'université qui participe, plus généralement, au dynamisme de l'émergence de nouvelles pratiques bureaucratiques. Mais on remarque également un ensemble d'instruments construits en dehors de l'université qui a 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) qui engagent de nouvelles réflexions sur les formations et les cursus que doivent proposer les universités, je m'intéresse à la réappropriation de ces prescriptions au niveau des facultés et des départements pour comprendre les dynamiques de renégociations et les stratégies développées par les acteurs locaux pour tirer bénéfice de ces changements.

3.1. Les grands programmes nationaux

Le 18 octobre 1996, le président kenyan Daniel a. Moi déclarait, lors de la onzième cérémonie de remise de diplômes à Kenyatta University : « *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 in my speeches during past graduation ceremonies and national days 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* »[106]. Cette conception de l'université comme une institution qui participe au développement national a surtout été mis forme dans une série de documents cadres[107] qui participe à cette nouvelle ingénierie gouvernementale. Pourtant,

[104] 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 mes 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).

[105] WABWIRE, John, NATUKUNDA TOGBOA, Edith, SSEMBATYA, Vincent et DRANZOA, Christine, « Visitation Report: University of Nairobi and Dar es Salaam », 29 Novembre-3 Décembre 2009 consultable sur le site internet http://reforms.mak.ac.ug/.

[106] 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.

[107] 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*

ces instruments construits à l'extérieur de l'université ont des incidences directes sur les savoirs et les programmes délivrés à l'université. Pour étayer mon argumentaire, je m'appuie sur les programmes de développements nationaux kenyans et ougandais.

3.1.1. L'instrument Vision 2030 kenyan

Le programme Vision 2030 est un plan de réformes à moyen terme lancé en octobre 2007 sous l'impulsion des institutions internationales et de leurs experts[108] et qualifié de « *rêve national pour un Kenya compétitif et prospère à l'échelle mondiale* »[109]. Ce programme de développement national s'est construit via l'élaboration de modèle comparatif structuré sur des indicateurs sectoriels (économie, énergie, tourisme, éducation…)[110]. 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 Bengladesh et le Vietnam). La volonté des experts était de s'inspiré 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 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* »[111]. 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* »[112]. Cette référence

---

Education, Science, Technology and Innovation for National Prosperity and Global Competitiveness, Nairobi, 2008 ; GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Performance Contracting Guidelines on the Vision 2030 Projet Indicators*, Nairobi, 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, 2011 ; THE REPUBLIC OF UGANDA, *National Development Plan (2010/11 – 2014/15)*, Kampala, 2010 ; 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, 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, 2012 et MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Plan 2012/2013 – 2014/2018*, Kampala, 2012.

[108] « *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 prosperityand 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 version*, Nairobi, 2007, p. 1 et 3.

[109] COLOMA, Tristan, « Des avenues pour la corruption », *Le Monde diplomatique*, avril 2013, p.13.

[110] Entretien avec Ada Mwangola, assistante du directeur et en charge du secteur social du programme Vision 2030, réalisé le 29/10/2012 à Nairobi.

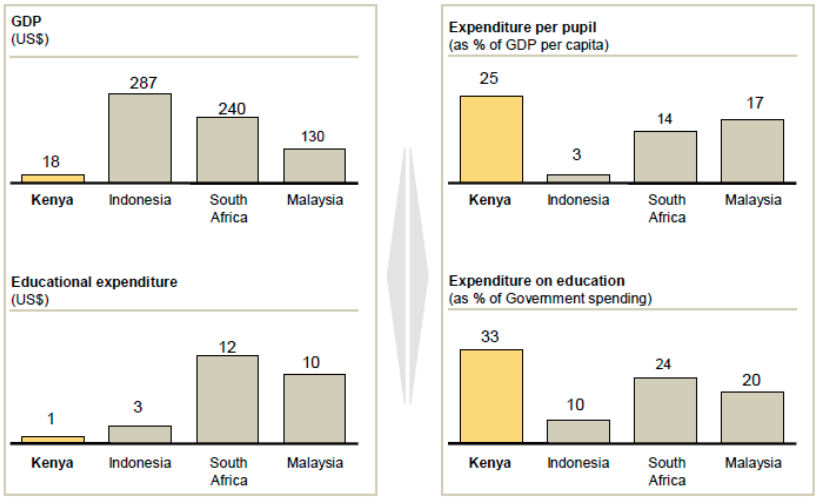
[111] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA*, Vision 2030. Popular version*, Nairobi, 2007, p. 3-4.

[112] COLOMA, Tristan, « En attendant le port qui doit sauver le Kenya… », *Le Monde diplomatique*, avril 2013, p. 13.

asiatique se matérialise par l'utilisation répétée du *benchmarking* à travers la mise en scène de nombreux graphiques, schémas et tableaux. Le document final en compte 93 sur 180 pages[113]. Le *benchmarking*, ou étalonnage des performances[114], est un instrument majeur qui doit permettre de souligner les écarts, par exemple en terme 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 conférence. 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.

Exemple avec les dépenses des gouvernements kenyans pour l'éducation mises en comparaison avec l'Afrique du Sud, la Malaisie et l'Indonésie entre 2002 et 2005[115]

Figure 4.2.3: Comparative education expenditures



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 1980-1990, 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[116], la trajectoire de plusieurs pays asiatiques a réorienté les

[113] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007.

[114] 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*, 55-4 bis, 2008, p. 28-45.

[115] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 96.

[116] Cette orientation éducative était basée sur la théorie du « capital humain » qui vise à mesurer le taux de rentabilité de l'investissement dans les différents secteurs de l'éducation. Les investissements dans les enseignements primaires et secondaires étaient considérés comme plus rentables que l'enseignement supérieur. Voir 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,

recommandations internationales en reconnaissant le rôle de l'investissement dans l'enseignement supérieur comme facteur favorisant le développement économique national[117] : « *Experience from 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* »[118]. Ces réorientations se retrouvent donc au cœur du programme kenyan qui reconnaît « *the critical role played by research and development (R&D) in accelerating economic development in all the newly industrialising countries of the world* […]. *More resources will be devoted to scientific research, technical capabilities of the workforce, and in raising the quality of teaching mathematics, science and technology in schools, polytechnics and universities* »[119]. Les investissements dans les secteurs scientifiques et technologiques sont désormais jugés comme des enjeux et développements centraux pour l'ensemble des secteurs économiques du pays, et notamment pour sa compétitivité internationale[120]. 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 dans les secteurs jugés prioritaires (science, ingénierie, secteur énergétique, agriculture, business, télécommunications, secteurs technologiques et informatiques)[121]. 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[122]. Par exemple, la Commission Nationale pour la Science et la Technologie dispose, depuis 2008-2009, d'une bourse

---

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.

[117] BANQUE MONDIALE, *Higher Education. The Lessons of Experience*, Washington, 1994 et 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.

[118] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 20.

[119] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA*, Vision 2030. Popular version*, Nairobi, 2007, p. 8-9. De la même manière, Ephraim Kamuntu, ministre d'Etat ougandais pour le développement économique, affirme : « *The developed countries have advanced primarily because of their ability to effectively generate, develop and apply scientific and technological innovations as tools for achieving their national development objectives. These countries have improved the productivity and standards of living of their people through innovative application of science and technology* […]. *It is now common knowledge that the strength of a nation lies in the knowledge and skills of its people that can be acquired through education, training and practical application in the various fields of science and technology. Technological progress is thus a major determinant of the ability of a nation to realise the twin objectives of accelerating socio-economic development and wealth creation* […]. *Uganda recognizes that given the limitations of her production factor endowments, the mounting pressures of providing for basic needs of the growing population and accelerating the pace of economic development cannot be tackled without enhanced capacity in science, technology and innovation [STI]. It is therefore, essential that STI are prioritised in the overall development strategy of the country* ». MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Policy*, Kampala, 2009, p. i.

[120] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 20.

[121] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 21.

[122] La Commission Nationale pour la Science et la Technologie possède une enveloppe de 400 millions de KSHS en 2012-2013 pour promouvoir la recherche scientifique kenyane dans les établissements d'enseignement

spécifique pour la recherche « Science, Technology and Innovation Grant »[123]. En 2012-2013, les thèmes prioritaires sélectionnés par la commission pour l'appel d'offre étaient la santé, l'eau et l'hygiène public[124].

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* »[125], l'objectif prévu par le programme Vision 2030 est de modifier l'équilibre des effectifs des étudiants en faveur des sciences : « *despite the rapid changes in domestic labour markets, the global environment, and advances in technology, 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* »[126]. L'ambition est de délivrer des bourses d'étude[127] 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[128].

supérieur publics et privés alors qu'elle était de 300 millions de KSHS 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.

[123] Entretien avec M. K. Rugutt, vice-secrétaire du NCST, réalisé le 1/10/2012 à Nairobi.

[124] http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scienceandtechnology.go.ke%2Findex.php%2Fdownloads-1%2Fdoc_download%2F109-advert-5th-call-for-research&ei=L-GNU-PvJqqd0AXZrIHwAg&usg=AFQjCNExfHNdW7rx9PfazO9-AYC3W0-Iew&sig2=Mrohtb5XA8czBISIM0SPFw&bvm=bv.68191837,d.bGQ.

[125] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 93.

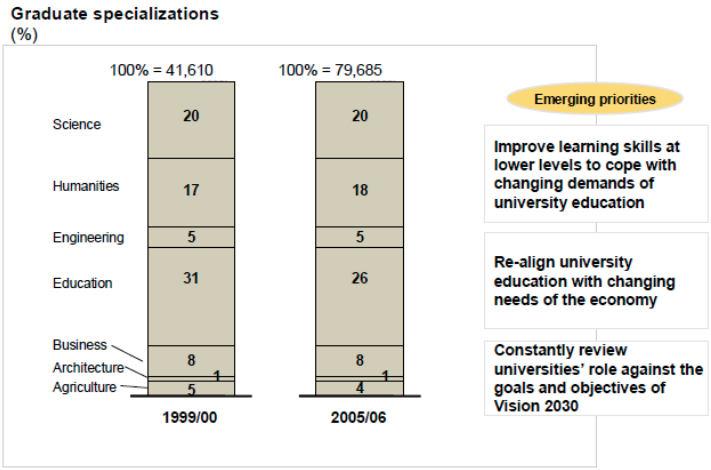
[126] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 96.

[127] Les étudiants kenyans financement majoritairement leurs propres études au sein de programmes dits parallèles (Module II et III) instaurés dès 1998. Pour payer leurs frais universitaires, les étudiants utilisent des ressources privées (travail, famille) et/ou peuvent également avoir recours à des prêts étudiants. Un système de prêt a ainsi été mis en place (Kenyan Higher Education Loan Board) dès 1995 avec un taux de remboursement de 4% qui débute à la fin des études. Très peu d'étudiants sont entièrement financés par le gouvernement. Selon mes propres recherche, sur 236 étudiants inscrits en sciences sociales et humaines à l'université de Nairobi, 96% étaient financés soit par leur propres moyens soit par ce système de prêt gouvernemental. Voir comme synthèse 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 et 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.

[128] 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.

Exemple de la mise en valeur du déséquilibre des effectifs étudiants en défaveur des filières scientifiques et cursus « utiles » au développement économique kenyan entre 1999 et 2005[129]

Figure 4.2.4: Distribution of training in public universities



iii) les cursus et programmes délivrés par les universités doivent correspondre aux enjeux nationaux et aux priorités fixées 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 : « *The education and training curricula in the country will be reformed at length to ensure that the creation, adoption, adaptation and usage of STI* [Sciences, Technology and Innovation] *will become an integral part of the country's education. This will in turn drive the economic, rural and political transformation that the Vision aims at* »[130].

De nouveaux cursus comme le tourisme, la résolution de conflits et le maintien de la paix ou encore la criminologie ont ainsi été récemment mis en place à l'université de Nairobi[131]. Comme l'affirme Winnie Mitullah, maitre de conférence à l'institut des études de développement, l'image d'une université africaine « tour d'ivoire » déconnectée de la réalité et de sa société doit être combattue : « *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* »[132].

[129] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 97.
[130] GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF KENYA, *Kenya Vision 2030. A Globally Competitive and Prosperous Kenya*, 2007, p. 100.
[131] Entretien avec Mary C. Mwiandi, professeur d'histoire, réalisé le 30/11/2011 à Nairobi.
[132] Entretien réalisé le 15/12/2011 à Nairobi.

3.1.2. 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[133] mais n'ont pas eu d'impacts décisifs sur les politiques publiques. Ces programmes étaient trop ambitieux et la croissance économique ne permettait de réaliser les projections planifiées : « *Uganda developed long term perspective development plans, Vision 2025 and Vision 2035, respectively. However, these were not operationalized mainly due to absence of appropriate policy, legal and institutional frameworks. In addition, the development approach and the economic thinking at that time coupled with both external and internal factors could not allow their implementation* »[134]. En 2013, le gouvernement ougandais élabore pourtant un nouvel instrument d'action publique, la Vision 2040[135]. L'empilement de programmes[136] qui vise à planifier des secteurs d'interventions politiques questionne leur véritable utilité et utilisation puisque l'accumulation de ces instruments favorise également un flou administratif et technique auprès des praticiens. Pour planifier le secteur scientifique et technologique le gouvernement a mis en place ces dernières années plusieurs plans : le National Science, Technology and Innovation Policy adopté en 2009 [137] qui a remplacé les National Development Plan, Industrial Development Strategy, Medium Term Competitive Strategy et autre Millenium Science Initiative[138].

La Vision 2040 est une stratégie de planification qui a été encouragée par la découverte de pétrole dans le pays. 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[139]. Une bataille s'engage alors pour le partage, l'attribution des licences et l'exploitation de ces blocs pétroliers entre ces deux compagnies et plusieurs géants pétroliers (Total, Cnooc, ENI…)[140]. Les réserves sont d'abord estimées à 2,2 milliards

[133] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2025*, Kampala, 1998 et THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2035*, Kampala, 2006.
[134] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, 2013, p. 1.
[135] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, 2013.
[136] Ce statut temporaire est d'ailleurs affirmé dans un programme pour la planification politique du secteur scientifique en ces termes : « *Long-term strategies need to be flexible to adapt to the changing trends and assume the past as prologue and the current trends as continuing* ». MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Plan 2012/2013 – 2017/2018*, Kampala, 2012, p. 1.
[137] MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Plan 2012/2013 – 2017/2018*, Kampala, 2012, p. 1.
[138] MINISTRY OF FINANCE, PLANNING AND ECONOMIC DEVELOPMENT, *National Science, Technology and Innovation Policy*, Kampala, 2009, p. 1.
[139] JEUNE AFRIQUE, « Découverte d'un grand champ pétrolier », *Jeune Afrique*, 14 janvier 2009, http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPXXIJ20090115T011646/, consulté le 4/06/2014.
[140] JEUNE AFRIQUE, « Pétrole : Héritage convoité », *Jeune Afrique*, 27 janvier 2010, http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAJA2559p017.xml1/, consulté le 4/06/2014 ; 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 4/06/2014 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-

de barils avant d'être réévaluées à hauteur de 3,5 milliards de barils[141]. Cette découverte qui fait de l'Ouganda une future puissance pétrolière sur le continent a ainsi encouragé les experts nationaux et internationaux à élaborer une nouvelle planification autour de cette ressource énergétique qui pourra permettre une croissance économique plus forte et de nombreux investissements sectoriels : « *The National 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* »[142]. Cette stratégie reprend les mêmes outils que la Vision 2030 kenyane : le recours systématique aux chiffres via des graphiques, des tableaux et des schémas et l'élaboration de cadre comparatif avec les pays asiatiques (la Malaisie, Singapour, les Philippines, la Corée du Sud et Taïwan). Les différents rapports qui encadrent les politiques nationales en matière de science et de technologie ont ainsi recours à des indicateurs internationaux, utilisés notamment par le Forum Economique 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 des benchmarks pour comparer internationalement les résultats : le Technology Achievement Index (TAI), le Global Competitiveness Index (GCI) et le Knowledge Economy Index (KEI)[143]. Ces documents cadres utilisent également certains indicateurs, comme le Government Budget Appropriations or Outlays on Research and Development (GBAORD) et le Research and Development Performed in the Government Sector (GOVERD) [144], pour situer l'investissement ougandais dans le secteur de la recherche par rapport aux autres pays.

En matière de support à la recherche et de soutien à des formations spécialisées, le gouvernement ougandais financera 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[145]. 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 2009, le gouvernement ougandais n'a accordé qu'entre 9% et 29% de son budget pour la recherche en sciences sociales et humaines[146].

---

ghana-joseph-kabilardc-ouganda-tullow-oil-a-deja-investi-1-milliard-de-dollars-dans-le-lac-albert.html, consulté le 4/06/2014.

[141] 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 4/06/2014.

[142] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, 2013, p. 2 et 6.

[143] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and Innovation in Uganda. Status Report 2009/2010*, Kampala, 2011, p. x-xi et 39-42.

[144] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and Innovation in Uganda. Status Report 2009/2010*, Kampala, 2011, p. 2-20.

[145] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, 2013, p. 24.

[146] En ce qui concerne le financement de la recherche scientifique, environ 65% du budget total est attribué par le gouvernement et 25% par des bailleurs étrangers ; le reste provenant de financement d'entreprises ou d'ONG. UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and Innovation in Uganda. Status Report 2009/2010*, Kampala, 2011, p. 55.

Financement de la recherche universitaire par secteurs scientifiques en Ouganda, 2005-2009[147]

	Sciences naturelles (US $)	Ingénierie 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
2009	200 467	6 513 881	5 772 139	31 212 526	18 000 570	61 699 583	29

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 technologie compagnies* […]. *With that setting, the Ugandan Silicon Valley shall be formed as a milieu of innovation* […]. *World leading compagnies such as Cisco Systems, Google, Dell, HP, Appel, Microsoft, Intel and Facebook shall be facilitated to establish innovation hubs' creative spaces for reasearchers, talented developers and entrepreneurs to work with Uganda developers and academics* […]. *World leading universities in hi-tech shall be facilitated to establish a bridge between academia and industry* » [148] . Le gouvernement prévoit donc de privilégier le développement des départements et des cursus dans le secteur des nanotechnologies qui est considéré comme la cinquième révolution technologique. Des bourses spécifiques seront ainsi accordées aux étudiants pour pouvoir étudier dans ces filières d'avenir : « *The fifth revolution the world is witnessing is in the field of Nano technology which will provide the ultimate convergence of computers, networkds, and biotech, and create products that were never before imagined* […]. *Nano-science and nanotechnology are at the intersection of almost all disciplines, including biology, engineering, medicine, physics and chemistry. Government will support spécial Nano science-nanotechnology programme and sponsoring at least 200 students every year in various fields. These Ugandans will be sponsored in top American, German, India, China and UK universities* »[149]. Le gouvernement ougandais s'est donc engagé à investir dans les filières scientifiques. 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. Museveni. Oswald Ndoreriire, principal du collège des humanités et des sciences sociales à l'université de Makerere, m'expliquait ainsi que la

[147] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and Innovation in Uganda. Status Report 2009/2010*, Kampala, 2011, p. 55.
[148] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, 2013, p. 36-38.
[149] THE REPUBLIC OF UGANDA, *Vision 2040 Draft*, Kampala, 2013, p. 49.

banque africaine de développement avait accordé un investissement pour les universités de 19 millions de US$. Sur cette somme, seulement 4,8 millions de US$ seront réservés aux développements des infrastructures des humanités. Le reste de cet investissement ira directement aux facultés d'agriculture, d'ingénierie, des nouvelles technologies : « *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* »[150]. De la même manière, seuls les salaires des enseignants en science ont récemment été augmenté. Comme me l'affirmait Ruth Mukama, professeur de linguistique et ancienne doyenne de la faculté des arts, « [les représentants des enseignants de Makerere] *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 is 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* »[151]. Ces orientations sur le financement et le développement de la recherche scientifique a 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[152] m'expliquait que la dynamique actuelle était de promouvoir de nouveaux cursus et programmes pour aller au-delà des « *traditional courses* ». L'objectif est de correspondre aux besoins du marché et attirer toujours plus d'étudiants, notamment dans les filières scientifiques et professionnelles.

3.2. Adaptation locale et stratégies des départements de SHS : l'exemple de Makerere

La diffusion et la multiplication de ces instruments de politiques publiques, qu'il soit construit au sein ou en dehors des institutions 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[153]. L'exemple de l'université de Makerere démontre bien comment les responsables des départements et des facultés de SHS ont tirer bénéfice de ces instruments pour attirer toujours plus d'étudiants dans leurs filières. Je propose de comprendre 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

[150] Entretien avec Oswald Ndoleriire, principal du collège des humanités et des sciences sociales, ancien doyen associé et doyen de la faculté des arts, réalisé le 3/05/2012 et plusieurs discussions informelles à Nairobi.
[151] Entretien réalisé le 23/11/2012 à Kampala.
[152] Entretien réalisé le 22/11/2012 à Kampala.
[153] 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 502-503.

gouvernementale est de modifier cet équilibre en faveur des sciences. 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 sciences sociales restent encore très largement majoritaires (plus de 75% des effectifs).

Effectif des étudiants par filières universitaires en Ouganda, 2007-2010[154]

	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[155], facteur bien évidemment essentiel dans le choix d'une filière, je postule que ce déséquilibre provient également d'un ensemble de stratégies développé par les responsables des départements et facultés en sciences sociales pour attirer le plus d'étudiants.

L'université de Makerere est l'institution pionnière dans la région puisque c'est la première à appliquer avec méthode, à la fin des années 1980, le package de bonnes pratiques identifié à l'international. Le gouvernement ougandais a ainsi quasiment alloué le même budget à l'université alors que les effectifs étudiants étaient en très forte progression : en 1995, le gouvernement approuve un budget de 19 786 481 US$ pour l'université ; en 2005, le montant s'élève à 19 779 135 US$. Sur la même période de référence, le nombre total d'étudiants est pourtant passé de 9 369 à 30 827[156]. Cette équation mathématique entre « restriction budgétaire » et « massification de l'enseignement supérieur » consacre l'université de Makerere comme un modèle de réussite pour la région et le continent. En 1999, un rapport de David Court identifie les transformations initiées à l'université de Makerere comme le modèle à reproduire : « *Makerere represents an impressive example of institutional reform that takes advantage of different expressions of market demand* […]. *The Makerere accomplishment has lessons for other universities in Africa that face similar resource constraints. It shows that expansion and the maintenance of quality can be*

[154] UGANDA NATIONAL COUNCIL FOR SCIENCE AND TECHNOLOGY, *Science, Technology and Innovation in Uganda. Status Report 2009/2010*, Kampala, 2011, p. 31.

[155] Par exemple en 2013-2014, les frais d'inscription pour les étudiants qui préparent une licence de travailleur social et d'administration social 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$). En science, les frais d'inscription pour les étudiants qui préparent une licence de pharmacie sont 1,344,000 USHS (soit environ 530 US$), 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.

[156] KASOZI, A. B. K., *Financing Uganda's Public Universities. An obstacle to Serving the Public Good*, Kampala, Fountain Publishers, 2009, p. 33 et 164 et MAKERERE UNIVERSITY, *Fact Book 2009/2010*, p. 11 et 34.

achieved simultaneously in a context of reduced state funding »[157]. Cette publication sera suivie par un rapport de la Banque mondiale sur le financement de l'éducation sur le continent qui présente l'université ougandaise comme un « *modèle de réforme institutionnelle* […]. *Cette université a amélioré son infrastructure physique et académique et elle a introduit un système semestriel, ainsi que de nouveaux cours, diplômes, départements et facultés, tout cela en dépit de la réduction de l'aide financière du gouvernement* […]. *L'université Makerere d'Ouganda est peut être l'exemple africain le plus éloquent en matière de réforme institutionnelle dans l'enseignement supérieur* »[158].

Face à ces restrictions budgétaires, les facultés et les départements de SHS devaient déployées des stratégies pour générer leurs propres revenus. Aussi certains responsables ont décidé au début des années 1990 de mettre en place de nouveaux cursus pour attirer des étudiants privés, c'est-à-dire qui paient eux-mêmes leurs frais de scolarité. L'université de Makerere se structure à cette époque par une forte déconcentration des pouvoirs où chaque unité académique a la 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 engage de véritables transformations : « *cette faculté, dans les années 1990, était très démuni, elle était ridiculisé. Donc nous avons entrepris des réformes, et j'étais le doyen à l'époque, de 1992 à 2003. Donc nous avons beaucoup innovés, 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 quitté, 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 était 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 créé donc laissez nous gérer* »[159]. De nouveaux cours ont ainsi vu le jour jusqu'au milieux des années 2000 : « environment management », « tourism management », « urban planning », « 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 »[160].

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

[157] COURT, David, *Financing Higher Education in Africa : Makerere, the Quiet Revolution*, Working paper, The World Bank et The Rockfeller Foundation, 1999, p. ii-iii.
[158] BANQUE MONDIALE, *Une chance pour apprendre. Le savoir et le financement pour l'éducation en Afrique subsaharienne*, Washington, 2001, p. 53.
[159] Entretien avec Oswald Ndoleriire, principal du collège des humanités et des sciences sociales, ancien doyen associé et doyen de la faculté des arts, réalisé le 3/05/2012 et plusieurs discussions informelles à Nairobi.
[160] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul, CODESRIA, 2007, p. 65.

cursus, pour associer de nouveaux programmes a priori plus séduisants aux cours généralement enseignés : par exemple, les étudiants pouvaient 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[161]. Ces nouveaux cursus 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[162]. Les responsables de la faculté des arts ont aussi réfléchi à modifier la terminologie de la faculté en incorporant le terme « science » pour rendre la faculté plus scientifique 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 Sciences ; Faculty of Arts and Human Sciences ; or, simply, Faculty of Human Sciences* »[163]. 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 ougandais fait la une des quotidiens nationaux en soulignant que près de 33% des cours administrés à l'université publique de Makerere sont non homologués et donc illégaux. Cette situation questionne d'ailleurs les autorités gouvernementales sur le rôle de l'université dans le développement national : « *at least 30 per cent of the courses offered at Makerere University are not recognised by the National Council for Higher Education, the Auditor General has said. 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 AG report reads in part* »[164]. L'exemple de l'université de Makerere, via l'adaptation à un contexte précaire des filières des SHS dès les années 1990, démontre comment la circulation et la diffusion des instruments de politique publique se superposent à des enjeux localement situés et peuvent produire des effets inattendus.

[161] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul, CODESRIA, 2007, p. 53.

[162] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul, CODESRIA, 2007, 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* ». MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul, CODESRIA, 2007, p. 60.

[163] MAMDANI, Mahmood, *Scholars in the Marketplace : The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University (1989-2005)*, Saint-Paul, CODESRIA, 2007, p. 59.

[164] 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).

Conclusion

L'intérêt pour la circulation des réformes universitaires en Afrique de l'Est m'a engagé à m'intéresser aux instruments de politiques publiques qui rythment désormais le quotidien bureaucratique des administrateurs mais également celui des professeurs et des étudiants. Ces normes et standards, le plus souvent chiffrés, et qui se conjuguent dans tout un ensemble de documents (*strategic plan*, *vision plan*, *task force, handbook*, rapports…) et d'outils (ISO certification, *benchmarking*, *ranking* et *rating* institutionnels , *good practices*, *best practices*, tableaux, organigrammes, graphiques, indicateurs, objectifs, buts organisationnels…) ont participé à la redéfinition de l'université, à travers son rôle et son rapport à la société, mais ont également modifié la nature de ses acteurs et de ses services. L'université semble ainsi s'instaurer comme un véritable prestataire de service où se structurent des consommateurs et clients à satisfaire – anciennement étudiants –, des biens consommables – anciennement contenus d'enseignement – et des nouvelles exigences face au développement national par l'essor d'une expertise – anciennement recherche – utile et rentable. La circulation de ces instruments a été facilitée en Afrique de l'Est par le rôle des organisations internationales et des bailleurs internationaux, notamment le Partenariat pour l'éducation supérieure en Afrique, mais également par l'IUCEA. 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'internationale. 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.

Pourtant, 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 leurs mises en application. L'exemple des instruments qui cadrent l'enseignement supérieur démontre que si les *guidelines* 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[165], il existe des dynamiques de blocage, des conflits, des oppositions et des résistances à cette circulation. La mise en place de ces instruments de politiques publiques se superpose à des enjeux et stratégies locales dont on ne doit pas minimiser l'importance. 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 à un désengagement financier de l'Etat, à un contexte précaire. La mise en place de nouveaux cursus plus attractifs comme de nouvelles stratégies (par exemple l'avènement de cursus strictement réservés aux étudiants privés[166]) questionnent la validité et l'efficacité de ces instruments. La politique de ces acteurs locaux va à l'encontre des engagements nationaux

[165] 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 l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 493-506.

[166] Pour des raisons de logistiques évidentes, 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…).

et recettes préconisées à l'international qui réclament par exemple un nouvel équilibre des effectifs en faveur des sciences pour former de nouveaux praticiens scientifiques, ingénieurs, spécialistes énergétiques ou en nanotechnologie. Il faut donc comprendre que la circulation et la diffusion de ces instruments de politiques publiques ne peuvent pas se réaliser sans des processus d'adaptation et de renégociation par le bas[167].

Pour conclure, je souhaite engager une réflexion ouverte sur l'incidence de ces nouvelles disciplines qui apparaissent en SHS. Si cette adaptation apparaît favorable pour l'avenir (comptable) de ces disciplines, elle questionne néanmoins l'évolution des contenus et la transmission du savoir, comme le souligne un extrait de mon entretien avec Ruth Mukama[168] :
Olivier Provini: « *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, 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 programme s: 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 !*
O.P.: *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!* ».

[167] BAYART, Jean-François, MBEMBE, Achille et TOULABOR, Comi, *La politique par le bas. Contributions à une problématique à la démocratie*, Paris, Karthala, 2008 (1992).
[168] Entretien avec Ruth Mukama, professeur de linguistique et ancienne doyenne de la faculté des arts, réalisé le 23/11/2012 à Kampala.