



Croquis du nouveau management public dans l'espace universitaire est-africain

Olivier Provini

► **To cite this version:**

Olivier Provini. Croquis du nouveau management public dans l'espace universitaire est-africain. Mambo! , Institut français de recherche en Afrique, 2012, pp.1-3. halshs-00761220

HAL Id: halshs-00761220

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00761220>

Submitted on 5 Dec 2012

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.

MAMBO!

Recent research findings in Eastern Africa

Croquis du nouveau management public dans l'espace universitaire est-africain

Olivier Provini

Volume X n° 6 - 2012

Introduction

Depuis la fin des années 1980, les universités de Makerere (Ouganda), Nairobi (Kenya) et Dar es Salaam (Tanzanie) ont connu, à des rythmes différents, des transformations importantes. L'ensemble des réformes, qu'elles aient trait, par exemple, à l'apparition d'étudiants privés ou à l'avènement de nouveaux enseignements, s'est inscrit dans un contexte plus général de circulation de politiques publiques entre le Nord et le Sud, et au sein du Sud. Un agenda est-africain de l'enseignement supérieur se construit aujourd'hui en lien avec les exigences des institutions internationales, des bailleurs de fonds et d'un conglomérat 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 l'émergence d'une sociabilité entre pairs – les professionnels administratifs et académiques se rencontrant pour partager leurs expériences, souvent leurs réussites, parfois leurs échecs – qu'un modèle de réforme émerge et se reconstruit continuellement. Ce court article esquisse les ressorts d'une transformation saillante au cœur des discussions : l'avènement d'un nouveau management public dans les universités est-africaines.

«Bonne gouvernance», vraiment?

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 laissé 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. À ces transformations soudaines, induites avant tout par un impératif économique et matérialisées par l'acceptation d'étudiants privés¹, se sont conjuguées des réformes en terme de «gouvernance», c'est-à-dire, selon les réformateurs, de «bonne» gouvernance. Le concept, tellement en vogue, qu'on le retrouve dans l'ensemble des programmes de développement (*vision plan* et *strategic plan*), n'est pourtant guère questionné. Son utilisation est devenue banale alors qu'aucune définition clairement établie ne se dégage².

1 Généralisation des cours du soir payant à Makerere (1995); possibilité pour l'université tanzanienne d'accepter des étudiants privés (1996); mise en place du Module II ou programme parallèle au Kenya (1998).

2 Les positions varient d'une vision essentiellement économique et bureaucratique à une acceptation plus large de gouvernance démocratique, assise sur des critères éthiques et légaux en référence aux droits de l'homme ou à l'État de droit. Voir, dans une approche quantitative, les travaux de Razafindrakoto M., Roubaud F. &

L'usage massif de cette notion révèle plutôt un changement de paradigme, dont la «bonne gouvernance» ou, dans la même logique, le *benchmarking* ou *ranking* y deviennent des outils de légitimation. En effet, l'un des moteurs de la transformation des espaces universitaires, épisode pourtant passé sous silence par la littérature, réside dans une série de prises de décisions qui s'inscrit dans la logique théorique dominante du «nouveau management public». Ces réformes de gouvernance se calquent sur la croyance en un «modèle entrepreneurial» qui postule que le «management privé» est toujours plus efficace, souple, réactif et innovant que l'«administration publique». L'avènement théorique du management «procède de la croyance en la fin de l'âge de la bureaucratie»³ qui se structure notamment autour de processus de rationalisation, via des modes de contrôle déconcentrés. À Dar es Salaam, en 2008-2009, l'université a transformé sa structure décisionnelle par la mise en place de collèges, d'instituts et d'écoles, plus autonomes vis-à-vis de l'administration centrale. 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 important, budgétaires. Reste que si les deux premières transhumances

Wantchekon L., «Introduction thématique. Gouvernance et démocratie en Afrique: la population a son mot à dire», *Afrique contemporaine*, n°220, 2006/4, pp.21-31.

3 Dardot P. & Laval C., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009, p.377 et plus largement les chapitres 12 et 13.



Photo 1. Les trois fétiches "Vision", "Mission" et "Core Values" placés à l'entrée du campus principal de l'université de Nairobi

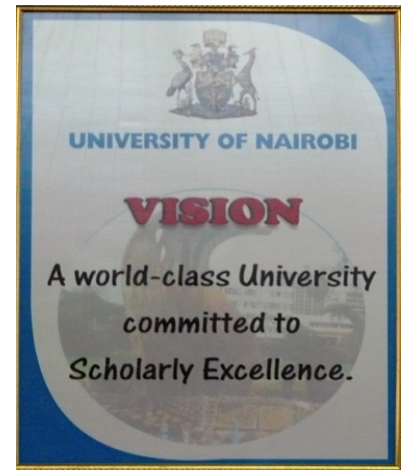


Photo 2. Cadre situé dans le hall d'entrée du département d'éducation et que l'on retrouve dans la majorité des bureaux administratifs

se sont opérées en douceur, le volet économique est sujet à de nombreuses réticences, notamment de l'administration elle-même et de son très influent «Bursar», qui contrôle le budget général de l'université.

Les acteurs qui promulguent cette nouvelle forme de management public affirment vouloir combattre les lourdeurs bureaucratiques et ses gaspillages. Pourtant, on assiste à la formation d'une nouvelle bureaucratie qui se met en place par des normes, des règles et non plus par des structures administratives classiques⁴. Cette «bureaucratiation des procédures au nom de la transparence»⁵ 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

4 Se référer à la conférence «La bureaucratiation du monde », deuxième Rencontre Européenne d'Analyse des Sociétés Politiques (REASOPO), organisée les 5 et 6 février 2009 à l'université Panthéon-Sorbonne (dispositif audio disponible sur <http://www.fasopo.org/reasopo.htm#rencontres>).

5 Bayart J.-F., *Sortir du national-libéralisme. Croquis politiques des années 2004-2012*, Paris, Karthala, 2012, p.99.

aux objectifs chiffrés. À ce titre, le «benchmarking», ou étalonnage des performances⁶, est un instrument majeur qui, dans les documents officiels et autres publications des réformateurs, doit permettre de souligner les écarts 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. Ce fétichisme du chiffre et, corolairement, de l'évaluation se traduit par la mise en place de nouvelles contraintes bureaucratiques pour les enseignants. Ainsi à l'université de Nairobi, les trajectoires des enseignants sont désormais régies par des «contrats de performance» qui rythment les carrières et les promotions: «On travaille, on est obligé de travailler. On a des contrats à remplir, ça s'appelle des

6 L'objectif de l'instrument est, à travers l'utilisation d'indicateurs chiffrés, d'identifier un modèle pour se comparer et de mesurer l'écart existant pour mettre en place des stratégies visant à le combler. Pour une recherche plus détaillée, se référer aux travaux d'Isabelle Bruno et notamment à Bruno I., «La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement», *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 55-4 bis, 2008, pp.28-45.

'contrats de performance'. Il faut qu'on enseigne, il faut également publier (...). Pour chaque année, pour chaque professeur, c'est pour tout le monde. Il faut publier, il faut qu'on montre qu'on travaille sur quelque chose (...). Il faut également faire des conférences, participer à des colloques régionaux et internationaux (...). À chaque quart de semestre, on doit faire un compte rendu. Mais une fois par an, on remplit une sorte de formulaire avec le chef de département, et les pairs, c'est-à-dire les collègues, qui doivent cocher», expliquait un professeur francophone de littérature à l'université de Nairobi.

L'administrateur et son fétiche

Ce contrat de performance est l'un des résultats concrets de tout un ensemble de procédures engendrées par l'adoption de la certification ISO 9001 à la fin des années 2000⁷. Véritable «marque» ou «label» qui se conjugue en porte-clés, stylos, portails de messagerie, cartes étudiantes, l'ISO est actuellement un acteur à «part entière» jouissant d'une personification sans pareille, comme le montrent les propos du même professeur: «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, donc on est obligé de le faire». Les trois fétiches «Vision», «Mission» et «Valeurs centrales», au cœur du dogme ISO, sont également arborés fièrement sur l'ensemble des campus.

⁷ L'adoption de la certification ISO 9001 est actuellement dans les petits papiers des réformateurs actuels à l'université de Makerere. Cf. Wabwire J., Natukunda T., et al., «Visitation Report: University of Nairobi and Dar es Salaam», 29 Novembre-3 Décembre 2009, 6 p., consultable sur le site internet <http://reforms.mak.ac.ug/>.

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 maximum. 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 «bureaucratization du monde»⁸ 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»⁹. 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 privés¹⁰ qui se greffent

⁸ Voir Rizzi B., *The Bureaucratization of the World*, New York, Free Press, 1985 [1931] et conférence REASOPO, *op.cit.*

⁹ Dardot & Laval, *op.cit.*

¹⁰ 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.

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 la plus complète autour du financement de ces nouvelles activités¹¹.

Université et darwinisme

Plus que de simples réformes de gouvernance, les universités est-africaines ont entrepris une mue néolibérale. La concurrence est devenue le leitmotiv structurant des comportements individuels. Sous le refrain sans cesse chantonné des limites budgétaires de l'université et de son gouvernement de tutelle se dessinent les contours d'un croquis d'une compétition globale : octroi des bourses étudiantes, allocation de recherche, positionnement de l'université publique par rapport aux instituts privés... La citation de Charles Darwin, «les espèces qui survivent ne sont pas les espèces les plus fortes, ni les plus intelligentes, mais celles qui s'adaptent le mieux aux changements», reprise aux premières lignes de l'ouvrage de Matthew L. Luhanga¹², vice-chancelier de l'université de Dar es Salaam de 1991 à 2006, n'était pas anodine mais symbolique du sacre du moment néolibéral.

¹¹ Concernant la première certification en 2008, l'université de Nairobi aurait payé 42 000 \$ 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 \$ par jour par l'APEX Management Systems-Consultants LTD).

¹² Luhanga M. L., *The Courage for Change. Re-Engineering the University of Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 2009, p.xiii.