



Journal of Higher Education in Africa
Revue de l'enseignement supérieur en Afrique

Volume 10, Number/Numéro 1, 2012



The *Journal of Higher Education in Africa (JHEA)* is published by the Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), Senegal. The Journal publishes analysis, information and critique on contemporary issues of higher education in the continent, with special emphasis on research and policy matters. The journal accepts contributions in English and French from researchers, practitioners and policymakers.

La Revue de l'enseignement supérieur en Afrique (RESA) est publié par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), Sénégal. La revue publie des analyses, de l'information et des approches critiques des défis actuels auxquels l'enseignement supérieur reste confronté à travers le continent tout en mettant un accent particulier sur la recherche et les politiques d'orientation en cours. La revue publie des contributions de chercheurs, de professionnels et de décideurs politiques, en anglais et en français.

Editorial correspondence and manuscripts should be sent to:

Les manuscrits et autres correspondances à caractère éditorial doivent être adressés au:

Editors, *Journal of Higher Education in Africa*, Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), Avenue Cheikh Anta Diop, Angle Canal IV, P.O. Box 3304, Dakar, SENEGAL; Tel.: (221) 33825 98 22/23; fax: (221) 33824 12 89; e-mail: jhea@codesria.sn.

Subscriptions/Abonnements

(a) African Institutes/Institutions africaines	\$100 US
(b) Non African Institutes/Institutions non africaines	\$200 US
(c) Individual/Particuliers	\$ 60 US

CODESRIA would like to express its gratitude to the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA/SAREC), the International Development Research Centre (IDRC), the Ford Foundation, the MacArthur Foundation, the Carnegie Corporation, the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), the Danish Agency for International Development (DANIDA), the French Ministry of Cooperation, the United Nations Development Programme (UNDP), the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, the Rockefeller Foundation, FINIDA, the Canadian International Development Agency (CIDA), the Open Society Foundations (OSFs), TrustAfrica, UN/UNICEF, the African Capacity Building Foundation (ACBF) and the Government of Senegal for supporting its research, training and publication programmes.

Le CODESRIA exprime sa profonde gratitude à la Swedish International Development Corporation Agency (SIDA/SAREC), au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), à la Ford Foundation, à la Fondation MacArthur, à la Carnegie Corporation, à l'Agence norvégienne de développement et de coopération (NORAD), à l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA), au Ministère Français de la Coopération, au Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), au Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, à la Fondation Rockefeller, à FINIDA, à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), à l'Open Society Foundations (OSFs), au TrustAfrica, à l'UNICEF, à la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) ainsi qu'au Gouvernement du Sénégal pour le soutien apporté aux programmes de recherche, de formation et de publication du Conseil.

ISSN 0851-7762

Contents/Sommaire

Participatory Action Research as Platform for Community Engagement in Higher Education	
Godwell Nhamo	1
L'Université de Kinshasa : « colline du savoir », colline des transactions	
Bernard Mumpasi Lututala.....	23
University Expansion and the Challenges to Social Development in Kenya: Dilemmas and Pitfalls	
Ibrahim Ogachi Oanda & James Jowi	49
Comment l'université sénégalaise se territorialise : modalités d'une cohabitation dynamique	
Jean Alain Goudiaby	73
The Dynamics of University Transformation: A Case Study in the Eastern Cape Province of South Africa	
Rómulo Pinheiro, Gerald Wangenge Ouma & Pundy Pillay	95
Leadership in Kenyan Public Universities and the Challenges of Autonomy and Academic Freedom: An Overview of Trends Since Independence	
Daniel N. Sifuna	121
The Roles of Higher Education in the Democratization of Politics in Africa: Survey Reports from HERANA	
Robert Mattes & Thierry M. Luescher-Mamashela	139
L'Université de Ouagadougou : territoire de la contestation et de la répression des étudiants	
Issa Sory	171



Participatory Action Research as a Platform for Community Engagement in Higher Education

Godwell Nhamo*

Abstract

Institutions of higher education throughout the world have reached consensus in terms of their core business, defined through: (1) teaching and learning, (2) research and (3) community engagement. Of these three areas of focus, community engagement has posed serious challenges in terms of clear cut methodologies and measurability. While the ‘why’ question of community engagement may be understood, the ‘how to do it’ questions need attention. This has also raised anxiety amongst staff, who are expected to perform and get rewards for community engagement. It is against this background that this article argues for Participatory Action Research (PAR) as an enabling platform for community engagement in higher education.

The argument and assumption is that PAR provides a two-way engagement process that locks in both the researchers and communities they will be reaching, in seeking to solve community problems. PAR moves higher education from linear-oriented research to web-oriented systematic cycles of inquiry that involve planning, asking questions, taking action, observing, evaluating and critically reflecting, prior to planning the next cycles. Community problems that could be addressed through PAR include those arising from environmental damage (including climate change), HIV and AIDS, lack of service delivery, politics and many more.

Résumé

Les établissements d’enseignement supérieur du monde entier sont parvenus à un consensus autour de leurs activités principales, définies par: (1) l’enseignement et la formation, (2) la recherche et (3) l’engagement communautaire. De ces trois domaines d’intérêt, l’engagement communautaire est celui qui a posé le plus de défis en termes de méthodologies et de mesurabilité. Si la question de l’engagement communautaire peut être

* University of South Africa, nhamog@unisa.ac.za

comprise, la façon de le pratiquer requiert plus d'attention. Ceci a également soulevé l'inquiétude du personnel prévu pour effectuer et obtenir des récompenses pour l'engagement communautaire. C'est dans ce contexte que cet article plaide en faveur de la Recherche-Action Participative (RAP) comme plate-forme propice à l'engagement communautaire dans l'enseignement supérieur.

L'argument est que la RAP fournit un processus d'engagement bi-directionnel qui oblige les chercheurs autant que les communautés à résoudre les problèmes communautaires. La RAP déplace l'enseignement supérieur d'un modèle de recherche linéaire vers un modèle de réseaux de cycles d'enquêtes qui impliquent planification, mesure, observation, évaluation et réflexion critique avant de planifier les cycles suivants. Les problèmes communautaires qui pourraient être traités à travers la RAP découlent notamment des atteintes à l'environnement (y compris le changement climatique), le VIH et le sida, le manque de prestation de services, la politique et bien d'autres.

Introduction

Many questions can be asked with regards to the subject of community engagement. What is community engagement? Who is the community? How do we engage the community? Is community engagement a discipline? What forms of community engagement exist? Is there any particular form of community engagement? When do we engage the community? Why do we engage the community? Which methodologies are most appropriate to facilitate community engagement in institutions of higher education? All these questions cannot be answered in a single article. This article presents Participatory Action Research (PAR) as one of the many dimensions of Action Research. Institutions of higher education are faced with a huge challenge in terms of making their research and teaching relevant in practice. To this end, research methods such as PAR can provide a platform upon which the relevance of university research and teaching to communities can be improved (Baskerville & Myers 2004). Popularised in the 1990s, PAR has its roots in Action Research that emerged in the 1940s.

Institutions of higher education define their core business through three major lenses: teaching and learning, research and community engagement. However, due to the traditional orientation in terms of perspectives that viewed institutions of higher education as faculties that generate knowledge through research to be distributed to those without, there has always been a power gradient in favour of university communities. Even the teaching and learning models were mainly based on chalk and talk, with the lecturers having overwhelming power in final decisions regarding the fate of learners.

Assumptions of prior learning were ignored and learners were viewed as empty vessels. In terms of research, communities were viewed as incubators of research through their involvement in a passive nature that required them to answer questions and provide answers required by academics. PAR has been widely used across disciplines within institutions of higher education. The Global Alliance on Community Engagement Research – GACER (2009) views community engagement in higher education as providing an incubator for knowledge creation and mobilisation in response to the global sustainable development challenges.

In South Africa, as is the case globally, the concept community engagement is still under refinement. This is true, given that the latest publication from the South African Council of Higher Education (CHE) is still seeking clarity on the subject matter. Professor Martin Hall (Vice Chancellor of the University of Salford and Professor Emeritus with the University of Cape Town) in his paper entitled ‘Community engagement in South African higher education’ writes:

The objective of this paper is to bring together perspectives on community engagement in South African Higher Education in order to assist the National Research Foundation (NRF) in drawing up a programme for funding research in this area, to inform the further development of the Council on Higher Education’s (CHE) quality evaluation criteria for community engagement, and to contribute to the CHE’s advice to the Minister of Education on the appropriate place of community engagement in the national Higher Education system (Hall 2010:1).

Hall goes further and warns that there are questions still being raised in terms of the scope and definition of community engagement. Such is the contested nature of community engagement and the quest for more clarity. There could be as many definitions in terms of community engagement as there are communities themselves. However, if community engagement means everything, then it probably means nothing at all.

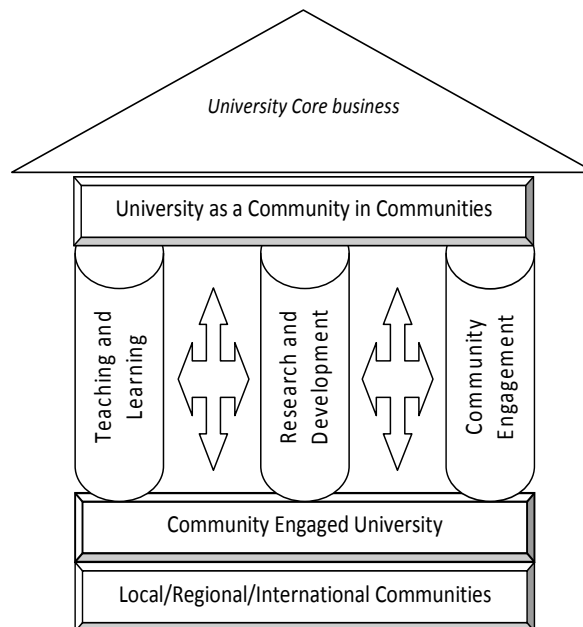
The Place of Community Engagement in Universities

The ranking in terms of especially academic staff in universities is primarily based on what an academic has published. Since measuring progress is quantitative (probably drawing from the predominantly quantitative approaches to research), the number of publications earns one’s promotion from junior lecturer, to lecturer, to senior lecturer, to associate professor and full professor. In other instances, the rank of senior professor is accorded. The academic promotions criteria means that even the tuition aspect gets

affected negatively as many universities find it difficult to assess tuition for promotion purposes. Hence, recognition for researchers of the year, unlike educator of the year and community engagement personality of the year, usually takes priority. To date, very few lecturers have been promoted based on excellence in tuition or community engagement. However, many universities set promotion criteria that recognise the three core business areas. For the purposes of this work, a model depicting the three pillars of university core business is presented in Figure 1.

Figure 1 presents a scenario in which, for budgetary purposes, community engagement must be viewed and represented as the third independent arm of university core business. In terms of implementation, community engagement should be considered as cross cutting. This implies that university staff, especially the academic ones, should integrate community engagement into teaching and learning, as well as into research. This way, community engagement becomes a pillar and foundation to university core business. Universities must be relevant to the local, national, regional and international communities. Institutions of higher education are therefore communities within communities.

Figure 1: University Core Business Model



Source: Author

Methodological Orientation

This article is largely a survey of literature on methodologies that facilitate effective community engagement between institutions of higher education (particularly, universities) and their communities. The article is based on an assumption that a university is a community within a community. Among some of the communities that universities interact with are its own students, businesses, governments, non-governmental organisations, political parties, other universities, donors, media, etc. Aspects of Critical Discourse Analysis as well as Critical Document Analysis methodologies inform the manner in which the literature survey has been enriched in terms of analysis (Van Dijk 1997; Sandig & Selting 1997). A reflexive approach was also embarked on in order to tease out new insights from the documentation of PAR as a platform for community engagement in institutions of higher education.

Unpacking Community Engagement

This article will not devote much space to defining the concept community engagement as there will probably be no consensus in this regard. Instead, an attempt will be made to describe the meaning of community engagement. In simple terms, a community refers to a group of people within a socio-political context, but also to non-living things like soil, rocks, air and water. When one talks of community engagement, many are quick to think of a poor community; a community that requires help. Depending on the focus of one's work and form of engagement, a community also refers to very rich groups and also professional clusters. Engagement could be thought of as commitment. Holland (2005) suggests that in the USA the term engagement entered higher education vocabulary in 1994. This was when the then President of the American Association of Higher Education focused on the topic 'engaged institutions'.

In my view, the notion of community engagement brings into the picture aspects of: citizenship, relationships, democracy, diversity, partnerships, histories, collaboration, conflicts, entertainment, power, politics, money, rule of law, governance, accountability, social contexts, winners, losers, knowledge construction, protectionism, dominance, competition, poverty encounters, desire to solve problems and many more facets of life. The terms noted above are the reason why it will be futile to try and get to an agreed definition of community engagement. To simplify the realities associated with community engagement in institutions of higher education, a number of models have emerged. Some are briefly considered in the following paragraphs.

Bender (2008) observes that there is a huge gap in terms of structural and functional conceptual models for community engagement in South African higher education. This is not a problem for South Africa alone, as GACER (2009) made a similar observation concerning higher education and community engagement at a global level. The GACER proposes an Action Plan for University-Community Engagement for Societal Change and Development. This model, it is portrayed, 'unleashes the resources of higher education and government, in collaboration with civil society and its socio-economic development actors to create the sustainable world we want' (ibid. 1). The GACER is the creation of representatives of universities, networks and civil society.

Bender (2008) further identifies three models for community engagement in higher education namely: the Silo, Intersectional and Infusion (cross-cutting) models. From her perspective, the Silo model recognises community engagement as a separate and mainly voluntary activity for the university academics. Within this set-up, the greater allocation of resources (including money, staff and time) goes to research, followed by teaching and learning and a small portion left for community service. The use of the term community service (outreach) as opposed to engagement denotes the predominantly one-way type of association mentioned in the University of South Africa Community Engagement and Outreach Policy (Unisa 2008).

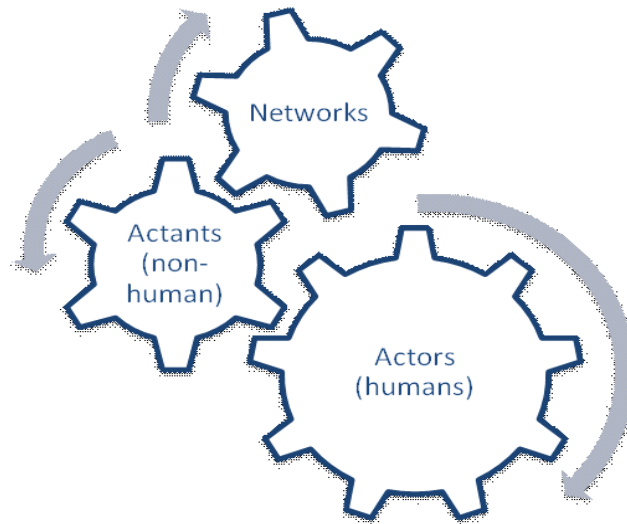
The Intersectional Model for Community Engagement Acknowledges that the three core businesses of the university have an intersection that can be illustrated in a Venn diagram. Where tuition, research and development as well as community service intersect, there will be service-learning and community-based research (Bender 2008). In the event that there is no intersection, this results in community outreach and volunteerism which continues in discrete forms. The Intersection Model conceptualises community engagement as an irreducible and inevitable component of the ongoing university activities. Hence, the assumption is that all university tuition and research takes some form of community engagement, be it direct or indirect. Contested features like scholarly publications, research technical reports, media coverage and public forums all become community engagement ventures. From this model, Bender concurs that universities will not require a radical transformation towards community engagement as they have been, they are and they always will be engaging the communities through the nature of their core business. The third model – Infusion (cross-cutting) or 'Community-engaged university', identifies universities as fulfilling twin core businesses: tuition as well as research and development. From this

perspective, community engagement becomes a fundamental idea and dimension infused in and integrated within the twin core businesses. Community engagement therefore becomes the foundation of all university business.

A review of the three models presented by Bender points us to two fundamentals: (1) there is no one, true model of community engagement, and (2) we need to consider community engagement on a continuum as universities aim to move from low community engagement to the highest form of community engagement. Issues with regard to who is driving the process of community engagement and for what reason come into play as well. In addition, issues of participation, power play, actors, actants, networks and the social contexts also emerge. Bender goes further and notes that community engagement provokes change management within institutions of higher education. Both the academic and non-academic staff should be involved in this change process. Challenges associated with financing (both within and outside the university) need to be addressed. In the South African context, the question then arises: How can community engagement be measured and subsidised under the outputs and subsidy policy? This is a question that lies outside the scope of this article. Challenges within global universities also emerge concerning the hiring and promotion criteria.

Given that communities will never be homogenous, there will be no strait jacket in terms of community engagement. Usually, the 'rich' within a given social context, be it in terms of financial resources, political power and other linkages, call the shots. One should also realise the richness in community diversity and the dynamics thereof. Borrowing from the Actor/Actant Network Theory (Nhamo 2006) this article advocates an understanding of community engagement by identifying three major facets that drive the process, namely: actors (humans), actants (non-humans) and their networks (Figure 2).

Figure 2: Actors, Actants and Networks in Communities



Source: Author

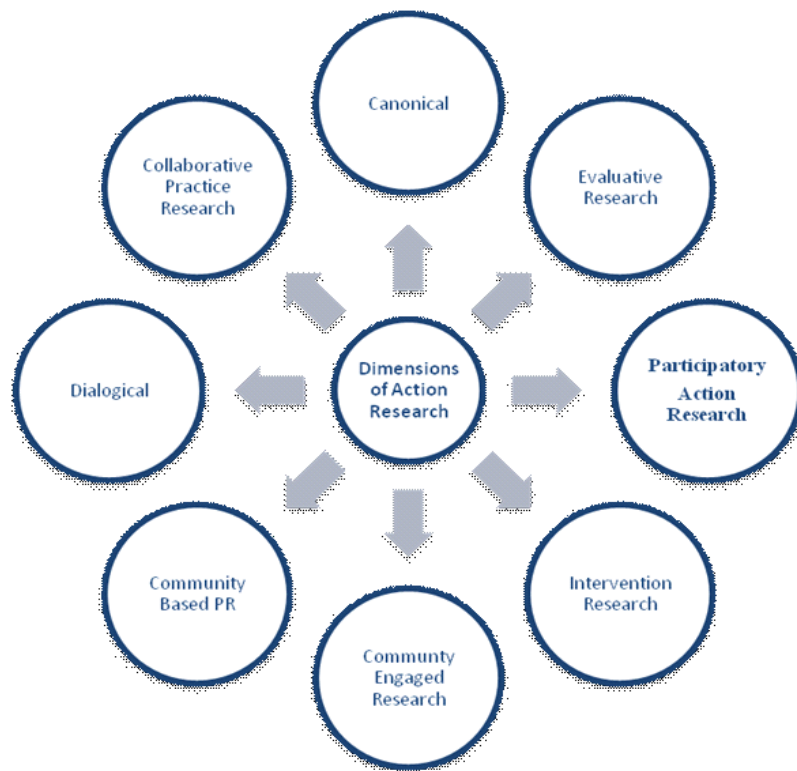
Examples of non-human elements include mobile phones, documents, meeting places, computers, water, rail and road networks, historical contexts that shape narratives by the communities and serve as reference points. The three facets interact in space and over time to discursively construct their realities and knowledge forms. The actors, actants and networks within the community are highly complex. These have relational orientations that operate at various geographical and spatial levels. Hence what could be identified as a localised network can be linked to regional and international networks. Information flow within communities is not only limited to the smaller, local unit that an institution of higher education could be interested in dealing with.

Action Research

PAR is one dimension of Action Research (Checkland & Holwell 1998). Action research is defined in simple terms as 'learning by doing' (O'Brien 1998:2) as a group of people that identify a problem and do something about it. O'Brien identifies other terms used to refer to Action Research, including

participatory research, collaborative research, emancipatory research, action learning and contextual action research. Action research also has many dimensions (Baskerville & Myers 2004; Bender & Carvalho-Malekane 2010; Cornwall & Jewkes 1995) and these are presented in Figure 3. For the purposes of this study, only the generic components of Action Research as well as PAR will be discussed.

Figure 3: Dimensions of PAR



Source: Author

Action Research originated in the social sciences after World War II in the 1940s and it ‘aims to solve current practical problems while expanding scientific knowledge’ (Baskerville & Myers 2004:329). In action research, the researcher engages the community with a pre-agreed and defined agenda to create organisational change through collaboration. Action research (ibid.) becomes a two-way stage process which is diagnostic and therapeutic. The

diagnostic stage encompasses a collaborative analysis of social situations by researchers and the community. During the therapeutic stage, remedial measures are undertaken and effects of such new changes studied.

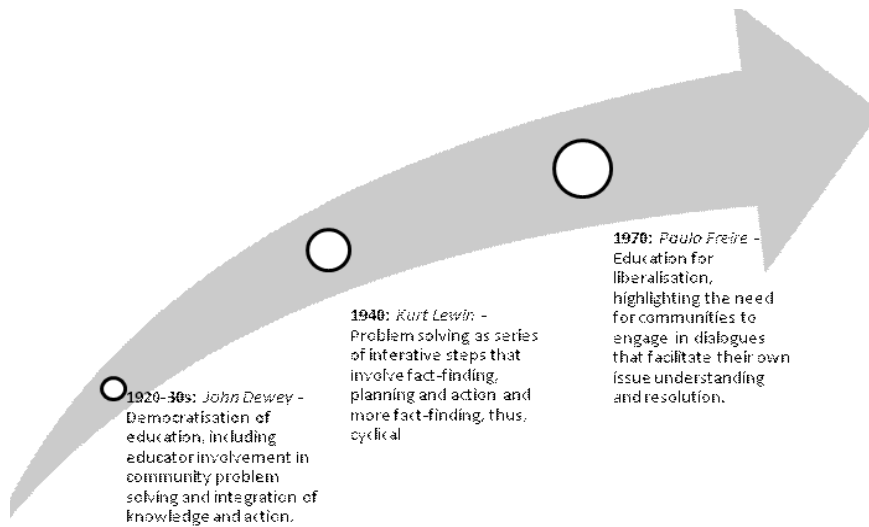
Essentially, Action Research draws from pragmatism, a philosophy that concentrates on interrogation, asking the right questions and retrieving empirical answers to the questions (Baskerville & Myers 2004). This way, researchers in community engagement are able to explain why certain things work or why certain things do not work. From a pragmatist perspective, four basis of argument could be drawn (ibid. 331): (1) all human concepts are defined by their consequences; (2) truth is embodied in practical outcomes; (3) rational thought is interspersed with action – logic of controlled inquiry; and (4) human action is contextualised socially and human conceptualisation is also social reflection (ibid.). Hence if one is to conduct Action Research in order to facilitate community engagement, the purpose of any action needs to be defined beforehand. In addition, there should be a practical action in problem setting that must inform the inquiry and be a social construct. The context of Action Research in a social setting implies that researchers must be participant observers (Baskerville & Myers 2004; Creswell 2003). The community can no longer be passive.

Participatory Action Research

Three major terms are associated with PAR and these are: collaborative, relevance and action research (White et al. 2004). To these key terms other authors add cycles of inquiry (Bacon et al. 2005; Lupele 2003), an aspect that presents PAR as a research, planning and problem-solving tool. Collaboration involves co-inquiry and equitable engagement resulting in positive change (Bailey et al. 2009). Baskerville and Myers (2004) as well as Bacon et al. (2005) acknowledge that Action Research became highly participatory during the 1990s and researchers started applying the methodology regularly (Santelli et al. 1998). Bacon et al. (2005) indicate that PAR was associated specifically with research related to rural and agricultural development in developing countries. Hence, one often reads about other related methodologies like Participatory Rural Appraisal. The authors draw from Biggs's 1989 writings (Cornwall & Jewkes 1995) and come up with a continuum of typologies of participation which they indicate range from contractual (ranked lowest), through consultative, to collaborative and ultimately collegial (ranked highest). Participatory approaches brought closer partnerships and synergies between the researcher and the researched. Within the focus of this article, participatory approaches bring institutions of higher

education close to the communities in which they engage. The historical evolution of participatory research methodologies and PAR is shown in Figure 4.

Figure 4: Historical Evolution of PAR



Source: Author, based on Bailey *et al.*, (2009:9).

The participation typologies identified by Biggs (cited in Cornwall & Jewkes 1995:669) are explained as:

- Contractual: people are contracted into the projects of researchers to take part in their enquiries or experiments.
- Consultative: people are asked for their opinions and are consulted by researchers before interventions are made.
- Collaborative: researchers and the community work together on projects designed, initiated and managed by researchers.
- Collegiate: researchers and community work together as colleagues with different skills to offer, in a process of mutual learning where local people have control over the process.

In my view, participation does not have single entry and exit points. Hence, it should be viewed on a continuum, ranging from limited participation to full participation. Readers could also choose to use other qualitative variables such as low to high, or passive to active. Bacon *et al.* (2005) found PAR

useful as it meets the twin objectives of research and action for positive community engagement and change. Brydon-Miller et al. (2003) see PAR facilitating the integration of theory and practice. Drawing from the University of Minnesota Task Force on Community Research report, Bailey et al. (2009) present the Continuum of Community Engaged Research with the following aspects:

- *Basic Research Outside of Community Involvement*: e.g. secondary data analysis of reading programme scores.
- *Community-Placed Research*: e.g. one-time community survey of children's reading ability.
- *Basic Community Partnership Research*: tracking children's reading abilities over time in cooperating school.
- *Close Community Partnership Research*: long-term collaborative project to improve reading scores in school.
- *Community-Based Participatory Research*: co-created community intervention to improve community capacity for reading programme at library.
- *Community-Based Participatory Action Research* (highest rank and focus of this work): e.g. co-created research initiative of parents, students, school and university researchers to improve reading in school that results in a policy and practice change.

The Community Engaged Research continuum presented implies that at any one stage, university academics are involved in some form of Community Engaged Research. What differs is the extent to which the academic members are involved. The notion of a continuum presents the research community with challenges associated with a chance to oscillate within the continuum. In action research, university staff involved in the community as researchers have a major role to nurture local leaders to a threshold where they can take responsibility for the process (O'Brien 1998). This means that the researchers can wear many hats during community engagement processes varying from being planner, to leader, catalyser, teacher, listener, observer, synthesiser, facilitator, designer, reporter, etc.

There is evidence of university engagement in community engagement research from Africa and Asia. The Sub-Saharan Africa Participatory Research Network (SSAPAN) promotes the use of PAR in meeting the needs

of people and communities to achieve sustainable development (Global Alliance on Community Engaged Research 2009). Popular knowledge is being developed through university community partnerships in the fields of community development, women issues, poverty alleviation, health, education and literacy, sustainable development and culture. The SSAPAN has been particularly successful in Senegal, Gambia, Mauritania and Chad. In Asia, the society for Participatory Research in Asia has been working on similar initiatives like those from the SSAPAN (ibid.).

Authors have also tried to come up with definitions of what PAR is. However, for the purposes of simplicity and clarity, this article focuses on the identification and description of the key features of the methodology and how it acts as a platform for community engagement from a university perspective. White et al. (2004:3) concur that despite differences in definitions of PAR, convergences exist. Among such key commonalities are included: (1) meaningful consumer involvement in all phases of the research process, (2) power sharing between researchers and consumers, (3) mutual respect for the different provinces of knowledge that the team members have, (4) bidirectional education of researchers and consumers, (5) conversion of results of research into new policy, programmatic, or social initiatives, and (6) the fact that PAR stands in stark contrast to the traditional standard for conducting research in which participants are treated as passive objects of study. Following White et al.'s (2004) observations, four key implementation parameters facilitating the application of PAR are:

- *participant selection and recruitment*: this involves the identification of potential team members, advertising PAR opportunities, gaining entry into a setting, group or network, developing participatory relationships, orienting potential team members, recruiting team members and retaining team members.
- *role and relationship clarification for researchers and participants*: involves defining the scope of PAR, defining member roles, identifying member responsibilities and sharing power.
- *research team education*: encompassing addressing learning needs of the researchers and consumers as well as structuring learning opportunities.
- *management and support*: looks at the determination of management needs, support needs and the assignment of responsibilities and resources.

Cornwall and Jewkes (1995) go further and differentiate participatory from conventional research (Table 1). In their comparison, they focus on answering a series of questions, including: What is the research for? Who is the research for? Whose knowledge counts? They also focus on methodology choice, problem identification, data collection, analysis and interpretation. The comparison in Table 1 does not necessarily mean that researchers utilising PAR cannot integrate and utilise some of the conventional methodologies when applying PAR.

Table 1: Comparing Participatory and Conventional Research

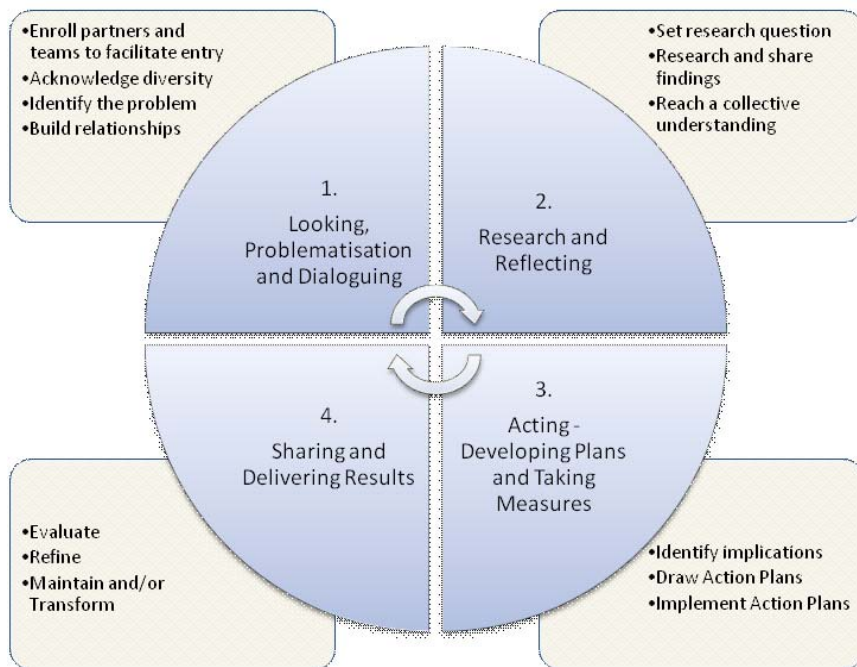
Parameter	Participatory Research	Conventional Research
Upfront questions		
What is the research for?	Action	Understanding with perhaps action later
Who is the research for?	Local people	Institutional, personal and professional interests
Whose knowledge counts?	Local people's	Scientists
Topic choice influenced by?	Local priorities	Funding priorities, institutional agendas, professional interests
Methodological underpinnings		
Methodology chosen for?	Empowerment, mutual learning Who takes part in the stages of the research process?	Disciplinary conversation, 'objectivity' and 'truth'
Problem identification	Local community people	Researcher
Data collection	Local community people	Researcher, enumerator
Interpretation	Local concepts and frameworks	Disciplinary concepts and frameworks
Analysis	Local community people	Researcher
Presentation of findings	Locally accessible and useful	By researcher to other academics or funding body
Action on findings	Integral to the process	Separate and may not happen
Who takes action?	Local community people, with/without external support	External agencies
Who owns the results?	Shared	Researcher
What is emphasised?	Process	Outcomes

Source: Modified after Cornwall and Jewkes (1995:1669).

Bacon et al. (2005:2) maintain that PAR is 'a cyclical approach that attempts to involve a wider diversity of stakeholders as active participants in a process of both research activities and efforts to act for positive change'. To this end, the traditional cyclical process of PAR encompasses 'looking' (I would call this problematisation), 'thinking (reflecting)', 'acting' and 'sharing and expanding the network'. Bailey et al. (2009) identify five stages that include: dialogue, discovery, data review and dissemination, developing plans and taking action as well as delivering results. O'Brien (1998) further stipulates four stages that include: planning, acting, observing and reflecting. The three sets of authors view PAR as a continuous cyclical process with distinguishable, but networked stages. In the context of this article, I have harmonised the stages from authors under investigation to come up with a 'new' orientation to the PAR cycles (Figure 5). PAR also encompasses what Bai-

ley et al. (2009) term core values, namely: inclusion, integration, appreciation of multiple understandings through dialogue, equity (shared power), transparency, accountability as well as positive change and mutual benefit. Usually, communities and individuals find it difficult to account. Hence, I realise aspects of good governance and good citizenship come into play when dealing with community engagement in higher education. Participants must be fully engaged in all the stages of the cycle for the process to be truly participatory (Wiber *et al.* 2004).

Figure 5: PAR’s Continuous Cyclical Nature



Source: Author

PAR can be initiated by the community or by the university (Bailey et al. 2009). The community might be seeking to address an issue to foster change, an aspect that compels it to seek university interests, resources and participation. On the other hand, the university might desire to investigate an issue and help the community. This way, the university likewise seeks community interest, resources and participation. Hence, research adds value to the traditional way of doing things (action) in the community whilst action adds value to the traditional research in the university. At the centre of PAR is the

desire by equal partners to continue to widen and deepen engagement, understanding and change.

In as much as PAR has its major advantages, researchers and the community should take note of challenges associated with the presence of the history of lack of trust and low respect within relationships (Bailey *et al.* 2009). Other issues the authors raise include contested community boundaries; fuzzy and unrealistic expectations; miscommunication and inadequate communication; under-developed research skills and network and partnership building; new recruitment processes as participants move in and out and the associated costs, including skill gaps and possibility of collapsing partnerships; and conflict and time commitment. The PAR process is, by its nature, time consuming. In the process, actors and networks may grow weary. To facilitate smoother PAR, Bailey *et al.* (2009) warns that one takes cognisance of power considerations as knowledge is power and it drives change and ethical considerations, including commitments to drive and sustain inclusiveness. The various stages in the PAR model shown in Figure 5, including: Looking and Dialoguing; Problematism, Reflecting and Research; Acting - Developing Plans and Taking Measures; and Sharing and Delivering Results will now be discussed in more depth in the following sections.

Looking, Problematism and Dialoguing

Looking, problematization and dialoguing mark the entry point into the PAR continuous cyclical process. During this stage, the researchers put together a group to be involved in the entire PAR process (Bacon *et al.* 2005). The group of actors is normally embedded in a local organisation or a forum integrating multi-stakeholder organisations and individuals that are interested and affected parties. In this regard, PAR means government bodies; civil society and business should have a voice from the initial stages of the process. Pain and Francis (2003) refer to the group as the 'steering group'. They steer the process and this does not imply that the group hijacks the process.

The initial probing questions during the entry point focus on which actors should be involved in defining the problem and agenda setting. After the formulation of the group, the university and community brainstorm and identify an issue of concern or opportunities for constructive transformation. In the context of higher education in South Africa, the problem is lack of effective community engagement. For Unisa, the current opportunity is that an initiative to work through the Millennium Development Goals (MDGs) framework to facilitate community engagement is in place (Steyn 2010). Research

areas could then emerge from the identified problem, including an investigation into how the model being proposed will play out in the community as well as within Unisa. As the problem gets more refined, the group needs to include weaker voices, especially the most vulnerable – women, children and the poor. The group should also visualise the nature of questions that the bigger community and its networks will ask. The concept ‘participation’ should be avoided at all cost if the research will prove otherwise. In the event that the community of interest has some formal institutions in place, these must be utilised as much as possible. However, such local institutions should be audited in terms of verifying power plays and other local social dynamics.

Reflect and Research

Upon continuous reflection, research questions will be conceptualised to address the problem leading the group to initiate relevant research. Issues relating to research designs come to mind (Maxwell 1996) including aspects of validity (Maxwell 1992; Merriam 2001). Reflection also facilitates the sharing of a common vision and destiny with regards to the problem – from the example cited earlier, lack of community engagement within Unisa. If the steering group was to come up with a relevant research question with regards to the identified problem, it will be best to start by revisiting the goals and objectives of community engagement and the roles of universities. One research question could be: How can the MDGs provide a framework for community engagement in universities and, more specifically, Unisa? Many conventional research ethics aspects apply during the reflecting and research stage of the PAR. There must be full disclosure in terms of the purpose and intention of the research. This means that those co-leading the research aspects must be honest and also self-critical (Pain & Francis 2003). In addition, traditional research instruments such as interviews (Arksey & Knight 1999), surveys and case study (Oppenheim 1992) as well as data analyses frameworks like grounded theory (Strauss & Corbin 1998) can be utilised. Grounded theory presents a framework that identifies the need for coding, leading to the formation of categories and themes either drawn from the data (in vivo) or from prior established frameworks (in vitro).

The complexity of social issues researched within their social contexts (Lotz-Sisitka, 2002) means that participants in PAR must draw up multi and inter-disciplinary teams. Researchers should also be ready to facilitate learning during the change process by feeding back preliminary findings to the community. This creates a forum for continuous analysis and reflection (Bacon

et al. 2005). Actors and their networks will be embedded in the research findings and start sharing views leading to refinements of particular perceptions as more understanding is sought after.

Acting – Developing Plans and Taking Measures

A distinctive feature of PAR from many conventional methodologies is the commitment by participants to act and to action (Bacon et al. 2005). To this end, information geared towards acting must be generated. Universities should be aware that the community might still decide not to act. Action planning (O'Brien 1998) takes effect and alternative courses of action are considered. The best alternative course of action is selected based on the facts available. Planning involves the allocation of resources including time and money so that delivery of set objectives is met both within budget and on time. Components of project planning and management are also an integral element of the PAR in community engagement.

Sharing and Delivering Results

When sharing, participants in the PAR process 'reflect, assess and summarise the research and change results of their experience' (Bacon et al. 2005:2). Educational visits are usually encouraged, including community to community or university to university exchange visits. Participants need to grow the networks for sustainability purposes. Continued engagement results in re-engagement and redefinition of the problem with the whole cycle starting all over again. This process facilitates a hybrid platform where theory meets practice and possibly results in informed continuous improvement and transformation within the community. Bacon et al. (2005) note that continuing the PAR cycle presents one of the key challenges as this requires long-term commitment from the participating communities. Universities are usually challenged as researchers disengage once they fulfil their personal and professional needs or due to lack of research funds. On the other hand, communities may have other new challenges and priorities, an aspect very common in developing countries with changes in governments and political leadership. The sharing and delivery of results stage might also include evaluation – studying the consequences of actions taken (O'Brien 1998).

Conclusion

This article addressed the challenges in community engagement. The challenges under review are those associated with proper research methodologies that provide platforms for community engagement. The article

identified Participatory Action Research (PAR) as one of the most appropriate sets of methodological orientations that permit true community engagement in institutions of higher education. A model identifying four stages in the continuous cycle of PAR was developed, drawing from models presented by various authors. The four stages were identified as: Stage 1 - Looking and Dialoguing; Stage 2 - Problematisation, Reflecting and Research; Stage 3 - Acting (Developing Plans and Taking Measures); and Stage 4 - Sharing and Delivering Results. These stages were not presented in a linear fashion but in a web-like networked scenario where participants in community engagement move backwards and forth, linking ideas emerging from the stages. The stages were separated to permit simplicity and for analysis reasons. More research needs to be done in terms of methodologies that facilitate easy community engagement. Developing an agreeable set of methodologies could go a long way in this regard. Some questions raised in this article that were not addressed could be a starting point for further research. This is an open call to those interested in this subject.

Acknowledgements

The author thanks *Exxaro Resources Limited* for sponsoring the Chair in Business and Climate Change, run under Unisa's Institute for Corporate Citizenship.

References

- Arksey, H. and Knight, P., 1999, *Interviewing for Social Scientists: An Introduction with Examples*, London: Sage.
- Bacon, C., Mendez, E. and Brwon, M., 2005, *Participatory Action Research and Support for Community Development and Conservation: Examples from Shade Coffee Landscapes in Nicaragua and El Salvador*, Santa Cruz: Center for Agroecology and Sustainable Food Systems.
- Bailey, D., Koney, K.M. and Furco, A., 2009, *Participatory Action Research*, Minnesota: University of Minnesota.
- Baskerville, R. and Myers, M., 2004, 'Special Issue on Action Research in Information Systems: Making Research Relevant to Practice', *MIS Quarterly*, 28, pp. 329-335.
- Bender, Gerda C.J., 2008, 'Exploring Conceptual Models for Community Engagement at Higher Education Institutions in South Africa', *Perspectives in Education*, Vol. 26, pp. 81-95.
- Bender, Gerda C.J. and Carvalho-Malekane, W., 2010, *Glossary of the Different Types of Research-related Community Engagement*, Pretoria: Department of Community Engagement University of Pretoria.

- Brydon-Miller, M., Greenwood, D., and Maguire, P., 2003, 'Why Action Research?', *Action Research*, Vol. 1, pp.9-28.
- Checkland, P. and Holwell, S., 1998, 'Action Research: Its Nature and Validity', *Systemic Practice and Research*, Vol.11, pp. 9-21.
- Cornwall, A. and Jewkes, R., 1995, 'What is Participatory Research?', *Social Science Medicine*, Vol. 41, pp. 1662-1676.
- Creswell, J.W., 2003, *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks: Sage.
- Global Alliance on Community Engaged Research, 2009, *Higher Education, Community Engagement and the World We Want*, London: Global Alliance on Community Engaged Research.
- Hall, M., 2010, 'Community Engagement in South African Higher Education', *Kagisano*, Vol.6, pp. 1-52.
- Holland, B.A., 2005, 'Reflections on Community-campus Partnerships: What Has Been Learned? What Are the Next Challenges?' in P.A.Pasque, R. E. Smerek, B. Dwyer, N. Bowman and B. L. Mallory (eds.), *Higher Education Collaboratives for Community Engagement and Improvement* (pp. 10-17), Michigan: National Forum on Higher Education for the Public Good.
- Lotz-Sisitka, H., 2002, 'Weaving Cloths: Research Design in Contexts of Transformation', *Canadian Journal of Environmental Education*, Vol.7, pp. 101-121.
- Lupele, J., 2003, 'Participatory Materials Development in Rural Zambia', *Southern African Journal of Environmental Education*, Vol. 20, pp. 85-96.
- Maxwell, J.A., 1992, 'Understanding and Validity in Qualitative Research', *Harvard Education Review*, Vol. 62, pp. 276-297.
- Maxwell, J.A., 1996, *Qualitative Research Design: An Interpretive Approach*, London: Sage.
- Merriam, S.B., 2001, *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*, New York: Wiley.
- Nhamo, G., 2006, 'Actor/Actant-Network Theory as Emerging Methodology for Environmental Education in Southern Africa', *Southern African Journal of Environmental Education*, Vol. 23, pp. 34-47.
- O'Brien, R., 1998, *An Overview of the Methodological Approach of Action Research*, London: Sage.
- Oppenheim, A.N., 1992, *Questionnaire Design, Interviewing and Attitude Measurement*, London: Continuum.
- Pain, R. and Francis, P., 2003, 'Reflections on Participatory Research', *Area*, Vol. 35, pp. 46-54.
- Sandig, B. and Selting, M., 1997, 'Discourse Styles', in T.A.Van Dijk (ed.), *Discourse as Structure and Process* (pp. 138-156), London: Sage Publications.
- Santelli, B., Singer, G.H.S., Di Venere, N., and Ginsberg, C.P.L.E., 1998, 'Participatory Action Research: Reflections on Critical Incidents in a PAR Project', *JASH*, Vol. 23, pp. 211-222.

- Steyn, S., 2010, The Millenium Development Goals as a Conceptual Framework for Enabling and Evaluating Community Engagement, *African Education Review*.
- Strauss, A.L. and Corbin, J., 1998, *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousand Oaks: Sage.
- Unisa., 2008, *Unisa Community Engagement and Outreach Policy*, Pretoria: Unisa.
- Van Dijk, T. A., 1997, 'The Study of Discourse', in T.A.Van Dijk, (ed.), *Discourse as Structure and Process* (pp. 1-34), London: Sage Publications.
- White, G.W., Suchowierska, M. and Campbell, M., 2004, 'Developing and Systematically Implementing Participatory Action Research', *Arch Phys Med Rehabil*, Vol. 85, pp. 3-12.
- Wiber, M., Berkes, F., Charles, A. and Kearney, J., 2004, 'Participatory Research Supporting Community-based Fishery Management', *Marine Policy*, Vol. 28, pp. 459-468.



L'Université de Kinshasa : « colline du savoir », colline des transactions

Bernard Mumpasi Lututala*

Résumé

La crise que traverse l'université congolaise depuis plusieurs décennies est bien connue par ceux qui s'intéressent à l'enseignement universitaire en Afrique. Elle est souvent expliquée par les conditions déplorables et les moyens dérisoires avec lesquels l'université fonctionne. Et du coup, on se demande pourquoi l'Etat congolais laisse son université dans cet état. Nous proposons ici une hypothèse pour le comprendre : l'université congolaise paie le prix de sa résistance au pouvoir politique en place. Par conséquent, sa réhabilitation passe par une « réconciliation » avec le pouvoir. Mais qui doit se réconcilier avec qui ? L'université congolaise ayant continué, malgré tout, à fonctionner tant bien que mal, à remplir ses missions reconnues à toute université, c'est à l'Etat congolais de sortir son université de l'embargo dans lequel il l'a soumise. Toute autre solution ne sera que palliative et n'apportera pas de résultats durables.

Abstract

The decades-long crisis in the Congolese tertiary education is well known by those interested in higher education in Africa. It is often explained by the deplorable conditions and the meager resources with which the university operates. So one wonders why the Congolese state does not try to improve the situation. Here is a hypothesis: The Congolese University pays for its resistance to the political power in place. Therefore, its "reconciliation" with the State is a condition of its rehabilitation. But who must be reconciled with whom? The Congolese university has continued, despite everything, to operate somehow and to fulfill the missions of a recognized university, so it is for the Congolese State to end its embargo. Any other solution will only be palliative and will not provide lasting results.

Introduction

Le regard et l'intérêt portés sur l'université se focalisent généralement sur son rendement interne (le nombre d'étudiants formés à tous les niveaux du système, la qualité de la formation, la durée des études, la recherche ou la production des connaissances et leur qualité, l'internationalisation, les publications

* CODESRIA, bernard.lututala@codesria.sn – Université de Kinshasa, bmlututala@gmail.com

scientifiques) et externe (l'employabilité des diplômés et leurs performances professionnelles, et le rôle de l'université dans la gouvernance et l'édification de la société). C'est par ces indicateurs que l'on mesure les performances d'une université, et qu'on la situe dans le classement des universités.

Dans le cas des universités congolaises, leurs faibles performances sont reconnues par tous : baisse de la qualité de la formation ; inadéquation entre la formation et les besoins de la société ; marginalisation de la recherche ; effritement des valeurs éthiques et morales ; obsolescence des programmes ; élasticité des années académiques ; ignorance, non respect et caducité des normes académiques, réglementaires et légales (Verhaegen 1978, PRESU 1990, Sabakinu 2000, Matangila 2003, Mukoka 2005, Banque mondiale 2005, Ngub'Sim 2010, Mobe 2008, Lututala 2007, Shomba 2007, Kapagama 2009, Ndaywell 2010, Kä Mana 2011), clientélisme et impunité (Rubbers et Petit 2009). Alors que dans les années 1960, les universités congolaises accueillait de centaines d'étudiants étrangers, cela n'est plus le cas à cause des crises qu'elles connaissent depuis les années 1970. Elles se sont quasiment repliées sur elles-mêmes et ont peu de contacts et de rayonnement en dehors du pays, et de la communauté universitaire belge. Leur contribution à la production du savoir est à la fois faible et méconnue, en dépit du fait qu'elles comptent près de 1600 professeurs docteurs à thèse, dont 530 dans la seule Université de Kinshasa.

L'Université de Kinshasa (UNIKIN) a été fondée en 1954, soit deux années avant l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar ; elle est par conséquent la pionnière de l'université africaine francophone (Ndaywell 2010), la plus vieille, la plus grande et la plus prestigieuse de la RD Congo. En dépit de sa grandeur, d'aucuns la qualifient d'une « anti-université » (Kä Mana, 2011), parce que incapable de défendre les valeurs universitaires, voire de les transmettre aux étudiants et à toute la communauté universitaire.

Les causes qui sont généralement avancées pour expliquer cette situation sont la modicité des salaires et la démotivation subséquente des enseignants, la modicité du budget alloué par l'Etat, la vétusté et le délabrement des infrastructures de recherche et d'enseignement, la massification, le manque de frais de fonctionnement et de subventions de recherche, etc. A plusieurs reprises, des mesures ont été prises pour redynamiser les universités congolaises : centralisation du système par la création de l'Université Nationale du Zaïre (Unaza) en 1971, contre-réforme par le retour à la décentralisation et à l'autonomie des universités en 1981, fin du monopole de l'Etat et autorisation de fonctionnement des universités privées en 1990, (Lututala 2002), projet de rationalisation de l'enseignement supérieur universitaire par la Banque mondiale en 1990 (PRESU 1990), institutionnalisation du partenariat éducatif lors des Etats généraux de l'éducation en 1996, organisation de la Table-ronde des universités congolaises en 2003, lancement du Pacte de Modernisation de

l'Enseignement supérieur et universitaire (PADEM) en 2004 (Amuri Mpala-Lutebele, n.d.).

Ces mesures n'ont pas permis de redynamiser les universités congolaises, de sorte que l'on recherche toujours les solutions idoines. Ngub'Usim (2010), par exemple, proposait récemment la rétrocession de l'UNIKIN à son fondateur, l'église catholique, alors que d'aucuns estiment que la construction d'une nouvelle université coûterait moins que la réhabilitation de l'UNIKIN. En fait, la redynamisation des universités congolaises passe par deux préalables : une parfaite connaissance des causes profondes de leur situation (Mobe 2008)¹, et une volonté politique des dirigeants au pouvoir de redorer le blason des universités, d'en faire un véritable instrument de développement et de fierté nationale.

Cet article propose une autre lecture des causes de la situation actuelle de l'Université de Kinshasa, et sans doute aussi de l'université congolaise en général. Il est basé sur des données issues de nos observations et de notre implication dans le fonctionnement et la gestion de l'UNIKIN, complétées par la revue d'une littérature de plus en plus abondante sur l'université congolaise. Le premier point présente et discute l'hypothèse qui peut permettre d'expliquer cette situation. Le deuxième point donne quelques faits de la résistance affichée par les étudiants contre les dérives du pouvoir en place, depuis la période coloniale puis durant les régimes politiques qui se sont succédés. Le troisième point révèle comment le pouvoir a réagi à cette résistance et comment il est parvenu à domestiquer l'université congolaise, ainsi que les conséquences de cette domestication. Le quatrième point discute des stratégies utilisées par les différents membres de la communauté universitaire pour permettre à « leur » université de fonctionner tant bien que mal ; stratégies caractérisées parfois par des luttes internes entre ces différents membres. Il montre enfin comment ces luttes internes bloquent le bon fonctionnement de l'UNIKIN.

Hypothèse et cadre d'analyse

Notre hypothèse est que la situation actuelle de l'Université de Kinshasa, caractérisée par un rendement interne et externe en-deçà des attentes et des besoins du pays, une physionomie lamentable, l'insalubrité et la décrépitude, pour ne citer que cela, est le prix que cette université, et avec elle toute l'université congolaise, paie pour la résistance qu'elle oppose au pouvoir ; elle traduit un duel, ou à tout le moins, une méfiance réciproque entre les pensionnaires de la colline du pouvoir politique (le Mont-Ngaliema) et ceux de la colline du savoir (le Mont-Amba).

On sait, en effet, que les rapports entre les membres de la communauté universitaire et le pouvoir en place ont rarement été harmonieux (Abemba et Ntumba 2004 ; Nzongola-Ntalaja 2004:173 ; Ndaywell 2010 ; Mobe 2008 ;

Sabakinu 2000). Et pour Mobe (2008:130), « le militantisme étudiantin [a essayé] de pallier la déliquescence des organisations politiques » entre 1961 et 1966; il a contribué à briser ce que Gilbert (1947) avait appelé « l'empire du silence » qu'était le Congo Belge. En réaction à son militantisme et à ses velléités contestataires, l'université congolaise a été considérée par les dirigeants au pouvoir comme un des foyers de l'opposition politique interne (Abemba et Ntumba 2004:15). Elle a alors été traitée comme telle et n'a donc pas bénéficié des largesses des décideurs politiques. Ces derniers sont habités par un souci de domination de l'université; ils n'acceptent pas « l'esprit contestataire » des universitaires, d'où leur clochardisation en vue de les contraindre à se préoccuper davantage de leur survie, et donc à les réduire au silence. Sabakinu (2000:113) parle d'une « politique délibérée de démolition des espaces du savoir et d'appauvrissement du professeur afin de le placer dans un environnement social hostile à la promotion et à la créativité scientifique, qui auraient pu lui permettre d'être toujours la conscience critique de la société ».

Suite à l'abandon de l'université par les décideurs politiques, les membres de la communauté universitaire se sont organisés pour maintenir « leur » université en état de fonctionner, avec l'aide des parents et de la coopération internationale. Mais il en a résulté de graves dysfonctionnements, car l'université n'est pas seulement un territoire, un espace géographique délimité, doté d'infrastructures qui lui permettent de remplir ses missions,² elle est surtout un espace habité, par des individus membres d'une communauté universitaire, qui interagissent entre eux, et qui sont gouvernés. L'université, c'est aussi une entité décentralisée faisant partie, avec d'autres entités, d'un espace et d'une population politiquement organisés. Or, comme le dit Guy di Méo (1996:40) : « le territoire est une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire ».

Ainsi, la physionomie qu'affiche l'université congolaise est une résultante du processus d'appropriation de l'espace universitaire par les membres de sa communauté, des interactions souvent conflictuelles entre ses membres, mais aussi du rapport conflictuel entre eux et les tenants du pouvoir sous la tutelle duquel l'université fonctionne. Ces interactions rythment la vie au sein de l'université ; elles façonnent l'espace, dans sa morphologie et dans ses fonctions, comme l'a récemment montré Ntungila (2010) dans le cas de N'djili, une des communes de Kinshasa. Elles dévoilent, en cas de crise comme c'est le cas de l'université congolaise,

une situation où l'existence, les modes de fonctionnement et les fonctions de l'université entrent en contradiction voire en conflit avec les autres structures de la société, notamment les structures étatiques, avec lesquelles elles coexistent (Makoso et al. 2009:6).

Cette hypothèse tire sa substance des récents travaux sur la crise du savoir et de l'université en Afrique. Cherchant à comprendre les causes profondes de cette crise, Makosso et al. (2009:6) se demandent si elle ne traduit pas un manque de volonté politique des dirigeants africains. Niang (2005) semble y répondre lorsqu'il considère que le problème vient de l'insoumission politique des Enseignants. Pour lui, le pouvoir rechigne à valoriser la fonction enseignante et à améliorer les conditions de la recherche pour i) éviter que les Enseignants-chercheurs, ou l'université en général, ne puissent être en position de mieux travailler, c'est-à-dire d'être à même de mieux suivre ce qui se fait par le pouvoir et d'être encore plus critique vis-à-vis de lui, et ii) pour les sanctionner de leur insoumission vis-à-vis du pouvoir. Nous proposons ici de dépasser cette analyse en montrant que cette hostilité des dirigeants politiques vis-à-vis de l'université et des universitaires a un fondement : leur résistance au pouvoir. Elle est le prix que l'université et les universitaires payent pour cette résistance.

Les germes du conflit pouvoir-université

L'université congolaise est née dans un contexte de réticence et de méfiance, alors que dans d'autres pays africains, la création de l'université était voulue comme un symbole d'autodétermination, de souveraineté et de fierté nationales. Le pouvoir colonial était réticent car il estimait que les Congolais n'avaient pas les capacités intellectuelles nécessaires pour les études universitaires, et parce qu'il n'y avait pas encore de candidats remplissant les conditions d'admission à l'université, le système éducatif colonial pyramidal s'étant jusque là contenté de scolariser massivement au niveau primaire et moindrement au niveau secondaire. La création de l'université congolaise fut donc considérée par l'administration coloniale comme une aventure prématurée. Pour preuve, alors que la décision de hisser progressivement le Centre Universitaire Congolais³ en une université fut officiellement prise en 1947, il fallut attendre 6 ans⁴ pour vaincre les réticences et procéder à l'ouverture de la première année académique le 15 janvier 1954.

Quant à la méfiance, elle venait de la crainte que l'université ne puisse « accélérer dangereusement le processus de décolonisation » (Malengreau 2010:67), ou ne soit « une pépinière de futurs révolutionnaires » (Malengreau 2010:75). Telle était l'opinion du Gouvernement belge, notamment du Ministre des Colonies de l'époque Adolphe Buisseret, mais aussi de l'opinion publique belge en général. Il avait fallu que la 160^e réunion plénière de l'Assemblée générale des Nations Unies du 18 novembre 1948 demandât au Gouvernement belge « de faire fonctionner une université en vue de pourvoir aux besoins d'enseignement supérieur des populations des territoires sous tutelle en Afrique » (Malengreau 2010:69) pour que les choses bougent. Mais même alors, le Ministre des colonies ne donna son accord pour la création de

l'Université Lovanium que le 27 juillet 1953, en posant une condition : ne pas y organiser des études de droit et de philosophie, jugées « disciplines 'fumeuses' et susceptibles de monter la tête des futurs universitaires » (Malengreau 2010:75).

La résistance des étudiants contre le pouvoir

La résistance des étudiants au pouvoir a toujours porté sur quatre éléments principaux : 1) leurs conditions de vie et d'étude à l'université ; 2) la gouvernance de l'institution universitaire, 3) les échecs enregistrés lors des sessions d'examen, et 4) la politique économique et sociale du pays. L'importance que revêt chaque élément change avec le temps, en fonction des préoccupations du moment. Ainsi, le paiement de la bourse et la restauration, qui étaient au cœur des revendications sociales jusque dans les années 1980, ont cessé de l'être depuis leur suppression par l'Etat congolais. Aujourd'hui, il s'agit surtout des conditions de vie dans les homes, de l'accès à l'eau potable et à l'électricité, des moyens de transport pour atteindre l'université, qui constituent les principales revendications sociales. Les revendications à caractère académique (échecs, gouvernance de l'université) et politiques (gouvernance et situation du pays) sont quant à elles omniprésentes depuis les premières années de l'université congolaise. Pour faire entendre leurs revendications et obtenir satisfaction, les étudiants de l'Université de Kinshasa recourent à plusieurs voies : mémorandums, manifestes, pétitions, prise en otage et séquestration des autorités, marches de protestation, grèves, tracts, injures et menaces, réquisition des bus de transport en commun, etc. En voici quelques faits...

En 1958, soit 4 mois après la création de l'université, les étudiants protestèrent contre le refus des autorités coloniales de les laisser participer au Congrès des étudiants africains de Kampala (1-8 juillet 1958) (Fansiana 2010). Ils fustigèrent cette politique d'enfermement et se prononcèrent contre le projet d'octroyer aux colons belges installés au Congo une prime d'expatriation. Ils adressèrent aux autorités un mémorandum dans lequel ils proclamèrent que « les intellectuels estudiantins congolais incarneront un esprit critique refusant toute forme de conformisme culturel tant à l'université que dans le champ politique », et menacèrent « de transformer le Congo en une nouvelle Algérie » (Mobe 2010).

Les années Kasa-Vubu (1960-1965)

Au cours des cinq premières années de l'indépendance, les protestations des étudiants ont tourné autour des turbulences politiques de cette première république (assassinat de Patrice Emery Lumumba le 17 janvier 1961, mutineries, sécessions, rébellions, course au pouvoir, intolérance politique), et de la gouvernance universitaire. Par exemple, au lendemain de l'assassinat de

Patrice Emery Lumumba, les étudiants créèrent l'Union générale des étudiants du Congo (UGEC)⁵ « pour éveiller chez les étudiants congolais une conscience nationale et un sens élevé de responsabilité » (Abemba et Ntumba 2004). Ceux de l'Université Lovanium créèrent en outre l'Association générale des étudiants de Lovanium (AGEL). En 1964,⁶ les étudiants manifestèrent pour revendiquer 1) la décolonisation de l'université ; 2) l'africanisation des cadres ; 3) l'adaptation des contenus des enseignements ; et 4) la cogestion de l'université.

Ces revendications visaient, en un mot, l'africanisation de l'université, dans ses missions, sa gouvernance et le contenu de la formation. Les étudiants estimaient en effet que l'université devait former des cadres capables de résoudre les problèmes congolais et africains. Ils n'acceptaient pas, entre autres choses, que le Conseil d'administration de l'université ne soit constitué que des Belges, et que son siège soit situé à Louvain en Belgique. Ils exigeaient que l'étudiant participe à la gestion de l'université. Ces revendications sont encore d'actualité tant l'université congolaise se caractérise toujours par son extraversion et son inculture (Kä Mana 2011).

Les années Mobutu (1965-1997)

La résistance des étudiants contre le régime de Mobutu a commencé dès les premières années de ce régime. Le mouvement de résistance le plus tristement célèbre est celui du 4 juin 1969. Ce jour-là, les étudiants revendiquèrent contre : 1) les mauvaises conditions de vie estudiantine ; 2) l'orientation politique de plus en plus totalitaire et anti-démocratique du nouveau régime de Mobutu ; 3) l'inféodation de plus en plus manifeste du gouvernement aux intérêts économiques et financiers étrangers (Mobe, dans Mulongo 2009). Ils organisèrent une marche pacifique à partir de plusieurs lieux de ralliement. La marche fut réprimée féroce, comme nous le verrons plus loin. Le 4 juin 1971, les étudiants de l'UNIKIN organisèrent une manifestation de commémoration des événements de 1969, notamment par un geste symbolique d'enterrement devant l'imposant bâtiment administratif de l'université d'un cercueil supposé contenir les étudiants tués en 1969 pour certains, la dépouille mortelle de feu la mère du Président Mobutu morte quelque temps auparavant pour les autres. Là aussi, les représailles furent violentes comme nous le montrons plus loin.

Malgré les réactions musclées du pouvoir, les étudiants ont continué à résister à Mobutu tout au long de son règne. Dans un mémorandum lui adressé en 1977, au plus fort de la dictature, ils dénonçaient et définissaient le « mal zaïrois » comme un système sociopolitique et de gestion inefficace, avec des institutions « incapables de remplir leur mission essentielle d'assumer la protection des droits fondamentaux et naturels des citoyens » (Abemba et Ntumba

2004:154). Ils fustigeaient l'irresponsabilité, la gabegie, la fraude, le détournement des deniers publics, l'impunité, le clientélisme des cadres du MPR. Ils invitaient les étudiants à prendre leur responsabilité devant l'histoire et à rompre leur silence coupable (Abemba et Ntumba 2004:152). Le 22 mars 1980, les étudiants prirent en otage le dirigeant national chargé de la Jeunesse Estudiantine, qui était monté sur le site universitaire pour annoncer la dissolution du Comité Estudiantin provisoire mis en place par les étudiants, en remplacement du comité précédent accusé de malversations financières. Ils soumièrent leur « prisonnier » à des sévices, déclenchèrent une grève, et conditionnèrent la reprise des cours à la réhabilitation de leur comité et à la satisfaction d'autres revendications liées aux conditions de vie. Deux jours plus tard, les étudiants, prirent en otage la voiture de fonction du Président de l'Assemblée nationale alors Conseil législatif. La voiture ne fut libérée que quelques jours plus tard après que les étudiants ont commencé à toucher leur bourse d'études. En 1990, un groupe de parlementaires de passage dans les environs de l'université pour se rendre en session à l'Assemblée nationale fut pris en otage. Ce énième incident, et notamment les sévices que ces parlementaires subirent de la part des étudiants, donnèrent lieu à un débat parlementaire sur la situation de l'université congolaise.

Les autorités académiques furent eux aussi des victimes. En 1990, le recteur Bingoto fut pris en otage pour s'être investi dans la libération des parlementaires. Il fut de nouveau pris en otage en 1991, alors qu'il était devenu Vice-Ministre, par des étudiants qui organisaient une marche de protestation contre la nomination d'un nouveau Premier Ministre, le professeur Mulumba Lukoji. Il fut conduit et molesté au Home 30. C'est grâce aux représailles des étudiants de sa province d'origine qu'il fut libéré (Abemba et Ntumba 2004).

Les étudiants revendiquent aussi à travers les tracts. Ces derniers sont destinés à dénoncer, de manière anonyme, les comportements des autorités académiques et gouvernementales. L'effet recherché est de susciter une prise de conscience sur les dérives des autorités académiques ou politiques, de mobiliser les étudiants pour une marche ou toute autre action de protestation, de susciter le ralliement des non-étudiants à leur cause. Ces tracts sont souvent écrits en des termes injurieux, dans un style délibérément provocateur.

Les années Kabila (1997)

Les années Kabila (1997 à nos jours) se caractérisent par une sorte de non-Etat qui tranche avec une trop forte présence de l'autoritarisme de l'Etat du régime de Mobutu. Ce « non-Etat » a évidemment des implications sur l'aggravation des problèmes majeurs de l'université. En conséquence, les revendications des étudiants se sont multipliées face à leurs conditions de vie et de travail extrêmement dérisoires. Les marches, les actes de violence, les pillages, les

destructions méchantes, les manipulations, les trafics d'influence, rythment la vie universitaire.

En 2004 et en 2011, les étudiants se sont permis, au cours d'une manifestation pour exiger le rétablissement de l'électricité sur le site universitaire, entre autres choses, d'incendier la résidence du recteur après avoir barricadé les portes de sortie et pendant que les occupants s'y trouvaient. Ces derniers ont eu la vie sauve grâce aux voisins. En 2008, un Doyen de faculté fut l'objet de menaces de mort verbales et écrites de la part des étudiants de sa faculté, qui exigeaient de passer de classe malgré leurs échecs cuisants. Averti, le Tribunal de Paix n'avait jamais ordonné une quelconque action pour le protéger. Au contraire, il a été traduit en justice, avec certains présidents de jury, au Tribunal de Paix par les étudiants qui refusaient d'admettre leur échec. En juin 2011, le Recteur a vu sa voiture personnelle incendiée par les étudiants au cours d'une manifestation ; l'Etat congolais ne l'a jamais indemnisé.

Les réactions du pouvoir et la « domestication » de l'université

Les réactions du pouvoir face à la résistance des étudiants ont porté sur cinq éléments : la politisation de l'université ; la répression ; l'enrôlement dans l'armée ; la clochardisation des enseignants.

La politisation de l'université

L'ingérence du pouvoir dans la gouvernance universitaire et la « domestication » (Chilou 2009) des étudiants et de l'université se sont faites progressivement à partir des années 1964-1965. Tout au long de son règne, Mobutu était préoccupé de soigner son image et de démontrer à la face du monde que le pays jouissait d'une stabilité politique. Il ne pouvait donc tolérer une quelconque manifestation qui assombrisse cette image. Comme toutes les institutions du pays, l'université devint à partir de 1971 une des sections du MPR-Parti Etat, les Recteurs devinrent des Présidents sectionnaires du MPR, et toutes les associations culturelles furent absorbées par la Jeunesse du Mouvement populaire de la révolution (JMPR) pour mieux réussir la formation idéologique des étudiants.

Lors de leurs revendications de 1964 relatives à l'africanisation et à la démocratisation de l'université, les étudiants avaient sollicité naïvement l'intervention du pouvoir pour contraindre les autorités académiques à procéder aux réformes exigées. A leur tour, les autorités académiques avaient demandé l'implication de l'Etat dans ce différend qui les opposait aux étudiants, différend qu'elles présentèrent comme susceptible d'avoir des retombées politiques (Abemba et Ntumba 2004). Il n'en fallut pas plus pour que Mobutu, récemment arrivé au pouvoir par un coup d'Etat militaire, se rende compte de la menace que les étudiants pouvaient constituer et de la nécessité de les contrôler.

La politisation de l'université s'est aussi faite à travers la mainmise du pouvoir sur les autorités de l'université. Pendant les années Mobutu, les Recteurs furent nommés par le Chef de l'Etat, non seulement pour être des animateurs scientifiques et académiques, mais aussi des propagateurs de l'idéologie du MPR et bien sûr des défenseurs des « acquits de la révolution » dans leurs universités respectives. Le militantisme vis-à-vis du parti, et la fidélité au Guide de la révolution, furent parmi les critères pour être nommé à ces fonctions. Ces pratiques se sont incrustées dans la gouvernance universitaire de sorte que, depuis lors, le pouvoir refuse d'autonomiser l'université en ce qui concerne l'élection des Recteurs et des autres membres du comité de gestion par les pairs. Seuls les Doyens et les Chefs de département sont élus par ces derniers.

La nomination des professeurs à des fonctions de conseillers dans les cabinets ministériels ou présidentiel, de gestionnaires des entreprises publiques, de ministres, de parlementaires, etc. a brisé l'esprit de corps au sein de la communauté universitaire. Les professeurs nommés à ces fonctions sont surtout ceux des sciences sociales et politiques, d'économie et de droit. Ils se sont vus attribuer des salaires nettement au-dessus de leur rémunération à l'université. Ils se sont dès lors mis au service du pouvoir, en développant des théories pour justifier les décisions prises par le pouvoir, en dénonçant les collègues qui menaient « l'agitation » au sein de l'université, en refusant de suivre les manifestations décrétées par le syndicat des Enseignants contre le pouvoir. L'université dans son ensemble fut infestée d'agents des services de sécurité, recrutés parmi toutes les couches de la communauté universitaire, et même certains membres de la population flottante sur le site universitaire. Le pouvoir recourt aussi à l'infiltration des faux-étudiants sur le site universitaire. En 2010, des étudiants militaires avec armes et munitions avaient été identifiés dans certains homes du Plateau des Etudiants. Plusieurs étudiants sont aussi instrumentalisés, soit pour « soutenir et vulgariser les actions du pouvoir, soit pour anticiper ou étouffer dans l'œuf toute contestation sur le site, soit pour conduire une contestation contre une autorité académique qu'on voudrait évincer » (Mpiana 2006).

Ainsi, le site de l'UNIKIN n'est pas seulement un haut lieu du savoir ; c'est aussi un lieu de manipulation politique. D'où le souci de proclamer l'apolitisme dans les milieux universitaires. En 2005, soit au moment où se déroulaient les opérations du referendum et d'enrôlement liées à l'organisation, en 2006, des premières élections présidentielles et législatives libres, démocratiques et transparentes que le pays ait connues, la crainte de voir les étudiants torpiller le processus était telle que les Recteurs et chefs d'établissement de l'enseignement supérieur de la ville de Kinshasa obtinrent du Ministère de l'Enseignement Supérieur Universitaire (MESU) de l'époque, la publication d'une instruction relative à l'apolitisme dans les milieux universitaires (*Le Potentiel* 2005 ; *Afrimap* et *Osis* 2010).

Depuis, le MESU rappelle, à chaque rentrée académique, l'apolitisme des milieux universitaires, ses dangers sur le plan politique, mais aussi sur l'université et les étudiants : fermeture de l'université, accumulation des années blanches, vieillissement des étudiants sur les bancs des auditoires, perte de la crédibilité de l'université, culture de la violence, etc. Ces rappels n'ont que peu d'effet, car pour les étudiants l'activisme politique est un mode de revendication pour obtenir l'amélioration de leurs conditions de vie et d'études qui n'ont jamais cessé de se détériorer depuis les glorieuses années Lovanium (1954-1971), et pour obtenir tant soit peu une bonne gouvernance dans ce pays qui est parmi les plus mal gouvernés d'Afrique (Moi 2010). La découverte du cadavre d'un étudiant à l'Université de Kinshasa le 15 novembre 2010 a replongé le site universitaire dans la violence, comme pour confirmer que les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets.

La répression de la manifestation de 1969

Lors de la manifestation de 1969, les étudiants, accusés de troubler l'ordre public et de défier le nouvel homme fort qu'était Mobutu, furent face à des soldats impitoyables. De dizaines d'étudiants furent tués tandis que 33 étudiants furent arrêtés et traduits en justice pour 1) complot contre la sûreté de l'Etat ; 2) organisation sur la voie publique d'une manifestation non autorisée ; 3) rébellion contre les forces de l'ordre ; 4) excitation des étudiants à se rebeller contre le pouvoir ; 5) violences verbales et menaces à l'endroit des autorités civiles et militaires ; et 6) interdiction aux étudiants d'accéder aux cours. Ils écopèrent des peines allant de 20 ans de servitude pénale (pour le meneur) à deux mois (Mobe 2008 ; Abemba et Ntumba 2004).

Un rescapé de cette marche raconte...

La marche débuta vers 9 heures sur [le boulevard du] 30 juin. Les étudiants ne cessaient de rejoindre le groupe qui s'agrandissait. Alors que les premières rangées franchissaient la poste pendant que des véhicules militaires bondés des soldats venant de Thysville, se dirigeaient vers la Gare centrale sous les huées des étudiants, la première balle tirée mit tous les marcheurs en débandade. Les premières victimes, après des tirs nourris, jonchaient [le boulevard du] 30 juin [et ce fut le] sauve qui peut. À l'époque, la Banque du Peuple se construisait. Avec un groupe de marcheurs, je cherchai à me cacher à l'ambassade des Etats Unis. Nous fûmes chassés par des gardes. Errant dans la concession de l'Otraco, je fus blessé par une balle perdue à la fesse gauche. Saignant et ne pouvant plus courir, je me blottis au coin d'un bâtiment près du port de l'Otraco. Je serai récupéré par la police vers 14 heures alors que j'avais perdu

connaissance. C'est sur Haut Commandement que je sortirai de mon profond sommeil à bord de la jeep qui m'amena à la prison de Camp Kokolo où, dans la cour, plusieurs autres étudiants arrêtés bien avant moi, couchés à même le sol et ligotés, subissaient, en silence, les sévices corporels [sic] les plus atroces. On me débarqua alors que le véhicule ne s'était pas encore arrêté. Comme mes collègues, je fus à mon tour ligoté. Je levai la tête et je croisai beaucoup d'yeux étincelants, signe de courage, de bravoure et de vivacité. La nuit venue, plusieurs collègues furent extraits de la prison après appel nominal, pour des destinations inconnues (témoignage d'un rescapé des événements de 1969, dans Mulongo, F., 2009).

La manifestation de 1971, l'enrôlement des étudiants dans l'armée et la création de l'UNAZA

Suite à la manifestation de 1971, le pouvoir ordonna la fermeture de l'université jusqu'à nouvel ordre. Les étudiants furent tous enrôlés dans l'armée pour une durée de deux ans, réduits par la suite à 8 mois, pour y être disciplinés. Les trois anciennes universités du pays, à savoir l'Université Lovanium (actuelle UNIKIN), l'Université officielle du Congo (actuelle Université de Lubumbashi), et l'Université Libre du Congo (actuelle Université de Kisangani) devinrent des campus universitaires d'une nouvelle « Université Nationale du Zaïre ». Celle-ci fut composée des trois Campus universitaires, des Instituts supérieurs pédagogiques (ISP) et des Instituts supérieurs techniques (IST). Les facultés aux disciplines « fumeuses », pour reprendre l'expression d'Adolphe Buisseret, (sociologie, philosophie, sciences politiques, anthropologie,...) furent délocalisées de l'Université de Kinshasa et insérées au sein de l'Université de Lubumbashi, pour ne pas gêner le pouvoir à Kinshasa, siège des institutions politiques du pays. Ceci a eu un impact considérable sur la dynamique de la recherche et le type d'étudiant formé à l'Université de Kinshasa : étudiants formés au seul libéralisme économique, au conservatisme, à la loyauté vis-à-vis du droit, à l'esprit cartésien des polytechniciens, mathématiciens, physiciens, chimistes, et même médecins, sans esprit critique à quelques exceptions près.

L'enrôlement des étudiants dans l'armée pendant huit mois a laissé des traces dans le militantisme étudiant à l'Université de Kinshasa. En effet, après leur démobilisation, l'UNAZA s'est retrouvée pendant au moins cinq ans avec deux catégories d'étudiants : les miliciens (étudiants ayant fait l'armée) et les non miliciens. La cohabitation entre ces deux catégories d'étudiants ne fut pas toujours harmonieuse, les miliciens se considérant comme des agents de maintien de l'ordre sur le site universitaire. Leur mobilisation pour des manifestations contre le pouvoir n'était pas évidente, sans doute à cause des souvenirs amers qu'ils gardaient de ce bref passage dans l'armée.

La culture de l'intolérance et de la violence sur le site universitaire

Le site de l'UNIKIN a de tout temps été une sorte de champ de bataille entre plusieurs belligérants : les étudiants contre le pouvoir, les enseignants contre le pouvoir, les enseignants contre les étudiants, les administratifs contre les enseignants, et les étudiants entre eux. Les affrontements des étudiants entre eux sont courants. En 1991 par exemple, les étudiants d'une province menèrent des représailles contre ceux d'une autre province accusés d'avoir pris en otage et violenté un de leurs aînés professeurs. Une scène semblable se déroulera quelques jours plus tard à l'Université de Lubumbashi, et conduisit à ce que l'on a qualifié de « massacre des étudiants », un triste événement qui a été pour beaucoup dans la rupture de la coopération entre la RD Congo alors Zaïre et plusieurs de ses partenaires, dont, en première ligne, la Belgique. Cette coopération ne fut rétablie qu'au lendemain de la prise de pouvoir par l'AFDL de Laurent-Désiré Kabila.

Les opérations électorales, pour choisir les dirigeants des associations étudiantes, ont souvent conduit à des regroupements selon les affinités ethniques. Ces regroupements culminent hélas en des rivalités, entretenues parfois par le pouvoir (Abemba et Ntumba 2004:22). Car les élections à l'UNIKIN ont toujours été un enjeu important pour le pouvoir politique, et pour l'opposition. Le pouvoir doit s'assurer d'avoir à l'UNIKIN un comité des étudiants qu'il peut contrôler, en y plaçant un dirigeant plutôt proche de lui, ethniquement ou idéologiquement. Le même jeu est joué par l'opposition, qui met tout en œuvre pour contrôler des étudiants et mener ainsi, à travers lui, des actions de déstabilisation du pouvoir en place (Mpiana 2006).

Par ailleurs, pour garantir sa victoire aux élections, le candidat au poste de dirigeant doit s'assurer une majorité parmi les électeurs, qui sont les dirigeants et sous-dirigeants des facultés, préalablement élus par les chefs de promotion, eux aussi élus par les étudiants. Ils reçoivent alors de leurs aînés ou parrains de la classe politique, des moyens financiers et matériels importants pour se retirer dans les maquis pendant toute la période de la campagne électorale, et empêcher ainsi que leurs électeurs potentiels ne soient « achetés » par l'autre candidat. Ils utilisent aussi ces montants pour débaucher tel ou tel autre électeur potentiel préalablement acquis par l'autre candidat. Ces montants vont jusqu'à plusieurs milliers de dollars US.

Au cours de ces élections, l'université vit des moments d'intenses tractations politiques semblables à ce qui se vit lors des élections au niveau national. Et dans tout cela, le recteur et les autres membres du comité de gestion se limitent à dire le droit (lancer les opérations électorales, promulguer la loi électorale, afficher la liste des candidats, organiser et présider la séance des élections, proclamer les résultats, investir le dirigeant élu ainsi que son gouvernement) et

à subir les insultes et accusations par l'un ou l'autre groupe qui se sent, à tort ou à raison, défavorisé. A tort ou à raison car les autorités de l'université doivent s'assurer, elles aussi, d'avoir à la tête de l'association des étudiants des dirigeants qui leur soient favorables et qui ne passeront pas leur temps à monter toute sorte de coups (marches, accusations, sabotages) pour les déstabiliser. Le bon déroulement des activités académiques et scientifiques est aussi à ce prix.

Aussitôt investis, les dirigeants des associations étudiantes ne passent pas pour autant leur temps à se délecter du pouvoir. Ils doivent déjouer plusieurs complots montés par le camp ayant perdu les élections, des complots les accusant de vouloir déstabiliser le Recteur et son comité de gestion, ou de créer un climat de tension et d'insécurité sur le site universitaire, ou de ne pas être capables de gérer la communauté universitaire, ou de détourner les fonds mis à leur disposition pour le fonctionnement de l'association, etc. Ils sont souvent « corrigés » par les camarades étudiants suite à tel ou tel autre manquement.

Ces faits plongent l'université dans une contradiction avec elle-même, à cause de cette culture de la violence chez les étudiants : destruction des instruments de leur formation (librairies, laboratoires, auditoriums), sacralisation des symboles de l'Etat (drapeau, hymne national défigurés, etc), ou vandalisme et destruction des biens privés ou collectifs ; recours à la force physique en lieu et place de l'argumentation et des théories qu'ils apprennent ; coups et blessures sur leurs propres enseignants. Cela crée le doute sur la capacité de l'université à former des citoyens dignes et des futurs cadres du pays. Et on peut comprendre que pour la société, l'université congolaise a cessé d'être le Temple du savoir, et que tous les petits vagabonds des quartiers voisins de Mbanza-Lemba et Livulu peuvent l'envahir pour la piller ensemble avec les étudiants à la moindre occasion.

Les conséquences de la « domestication » ou les effets pervers de la résistance au pouvoir

Redoutée et marginalisée par le pouvoir politique, l'université congolaise s'est repliée sur elle-même. Elle a cherché à l'interne ses propres moyens de survie et de sortie de crise, pour compléter les salaires et se doter de moyens de fonctionnement. Mais ceci se fait au prix de luttes internes entre les différents corps de la communauté universitaire regroupés en associations : l'Association des professeurs de l'Université de Kinshasa (APUKIN), l'Association des membres du corps scientifique de l'Université de Kinshasa (ACS), l'Association du personnel administratif et technique de l'Université de Kinshasa (APAT), et la Délégation des étudiants de l'UNIKIN. L'université se retrouve aujourd'hui défigurée et, de plus en plus, éloignée des vertus universitaires à la suite de ces luttes. C'est ce que nous montrons dans les lignes qui suivent.

Les luttes syndicales de l'APUKIN

Parmi les fléaux dont souffre l'université congolaise, il y a la faible rémunération des enseignants⁷, les conditions de travail difficiles et peu stimulantes, l'isolement vis-à-vis de la communauté scientifique africaine et internationale, la faible participation et visibilité à la production scientifiques... Cette situation contraste avec les avantages mirobolants qui sont donnés aux dirigeants politiques ; elle a créé chez les enseignants un sentiment de frustration et de révolte, qui sous-tend une lutte de classes matérialisée par des grèves, des revendications et d'autres stratégies de révolte et de défiance contre le pouvoir en place.

Plus d'une fois, le pouvoir a procédé au réajustement des salaires des enseignants pour répondre à leurs revendications. Mais cela n'a jamais été à la hauteur de leurs attentes et de leur statut social. Et la perte progressive de leur pouvoir d'achat, suite à la dépréciation de la monnaie nationale, a souvent annihilé tous les efforts pour rémunérer correctement les enseignants. A deux reprises, le gouvernement a accordé aux enseignants en mi et fin de carrière des voitures pour leurs déplacements ; mais beaucoup d'entre eux ont vu leurs voitures arrachées par les services de Mobutu, en guise de représailles contre les critiques acerbes des enseignants contre le pouvoir à la Conférence nationale souveraine (CNS). Justement, la CNS, qui s'est tenue du 6 août 1991 au 6 décembre 1992, et qui est considérée à juste titre comme « le symbole de la lutte pour le changement politique, économique et social » (Sabakinu et Mpeye, nd :5) avait recommandé que le traitement des enseignants de l'université

puisse tenir compte des exigences spécifiques d'exercice de la profession et doit être calculée en référence d'une part, aux ressources nationales et, d'autre part, aux salaires les plus élevés que les pays francophones d'Afrique noire offrent à leurs enseignants, et (...) en tenant compte des traitements des professeurs d'université définis par l'UNESCO.

Les enseignants ont développé plusieurs « activités murs » face à leur clochardisation. En 1996, ils ont réussi à faire accepter à l'Etat congolais l'instauration et l'institutionnalisation du partenariat, c'est-à-dire la participation des parents aux frais d'étude de leurs enfants. Nous en montrerons les effets pervers au point suivant. Certains enseignants se sont lancés dans des activités dites extra-muros, c'est-à-dire la pluriactivité : autres emplois en dehors de l'université ; charges d'enseignement dans plusieurs autres universités, comme ce professeur qui dispense au total 965 heures de cours, dont 660 heures, soit 68 pour cent dans 4 autres universités en dehors de l'Université de Kinshasa (Lututala 2002). D'autres encore ont des petits commerces, y compris sur le site universitaire comme nous le verrons plus loin. Une catégorie d'enseignants mène ce que Sabakinu (2000:113) appelle des activités de compromission, soit le fait de s'allier à la classe politique et d'accepter des fonctions

politiques en vue d'en tirer le bénéfice matériel et financier. Pour lui, ces activités sont une trahison de la noblesse de la fonction enseignante ; car si l'université se doit d'être la conscience critique de la société, il se demande comment le serait-elle si les universitaires sont eux-mêmes les décideurs politiques ? La question a toujours suscité un grand débat. Pour certains, les universitaires doivent pénétrer les arcanes du pouvoir pour être entendus ou mettre leurs théories en pratique. Mais les universitaires congolais, du moins ceux qui le peuvent, ne sont-ils pas tombés dans le piège de mettre leurs compétences au service d'un système politique et d'une classe politique qui ont conduit le pays à la débâcle ? La question n'est pas simple ; car pour certains, ce sont les exigences de survie et le souci de servir son pays qui les auront poussé à cette compromission, même s'ils n'y sont que des « courtisans sans pouvoir réel », voire de « porteurs de mallette » (Sabakinu 2000).

Une des conséquences de cette pluriactivité est la faible disponibilité des enseignants qui influe, à son tour, sur le non respect du calendrier académique, l'élasticité des années académiques et le faible encadrement des étudiants en général et des doctorants en particulier. A propos de l'élasticité des années académiques, on peut noter que certaines promotions passent jusqu'à trois années académiques pour terminer leur programme de cours avant de poursuivre leur formation dans la classe supérieure. Il en résulte des chevauchements et des multiplications d'une même « promotion » au cours d'une année académique. Le tableau en annexe 1 donne la situation d'une faculté d'une université congolaise où l'on a, par exemple, deux premières années : « la normale », où l'on retrouve les étudiants nouvellement admis, et « la full » où il y a les étudiants qui suivent leurs cours depuis au moins 9 mois que dure l'année académique. On remarque que la situation s'aggrave au fur et à mesure que les promotions progressent, principalement au cycle de doctorat à cause de la rareté des professeurs spécialistes et la faible disponibilité de ceux qui sont là. En conséquence, les étudiants font jusqu'à 11 ans pour terminer leurs études en médecine, au lieu de 7 ans ! (annexe 1).

Les luttes syndicales de l'APUKIN ne se limitent pas aux revendications salariales ; elles portent aussi sur l'intention des enseignants d'influer sur la gouvernance du pays et de leur université. Deux exemples pour l'illustrer. Au lendemain de l'ouverture du pays au multipartisme et à la démocratisation (24 avril 1990), les enseignants se crurent permis de procéder à l'élection de leur Recteur, faisant fi des textes organiques de l'université. Bien entendu, le Président Mobutu n'avait jamais signé le décret de nomination du recteur élu. Au début des années 1980, les enseignants de la Faculté des sciences économiques et de gestion organisèrent un colloque sur la crise économique que le pays traversait. Ils y fustigèrent le régime politique et Mobutu en personne comme étant au centre de gravité de cette crise.

Le partenariat et ses effets pervers

Le fonctionnement du partenariat est une illustration parfaite des rapports de forces au sein de l'UNIKIN, rapports plutôt conflictuels entre l'université et les différents membres de la communauté universitaire d'une part, et entre ces derniers d'autre part. Le partenariat a été institué en 1996 lors de la tenue des Etats généraux de l'Education, pour faire participer les parents et les étudiants au financement des études, en vue de suppléer à la modicité, voire à l'absence des frais de fonctionnement versés par l'Etat congolais. Le budget du partenariat est élaboré et les fonds sont mobilisés, gérés et affectés par le COPA (Conseil des partenaires), dont le Recteur, en tant que chef d'établissement, est le président. Les décisions du COPA sont opposables à tous les membres de la communauté universitaire. La quasi-totalité des fonds du partenariat est utilisée pour le paiement de la prime aux enseignants et au personnel administratif. Il arrive, à certains moments, que le montant de la prime payée par le COPA soit supérieur à celui du salaire payé par l'Etat, ce qui donne une idée de l'importance du partenariat dans la vie de l'université congolaise. Siègent au COPA, les représentants de toutes les instances de l'université : le COGES, l'APUKIN, l'ACS, l'APATet bien sûr la délégation des étudiants. Une cellule de gestion du partenariat, dont les membres sont proposés par les différentes instances du COPA, assure la gestion quotidienne des fonds du partenariat et rend compte au COPA.

C'est lors de l'élaboration du budget du COPA que les rapports de forces, conflictuels, éclatent au grand jour. Car il faut fixer le nombre des candidats à admettre dans les classes de recrutement, le montant des frais d'étude à exiger aux étudiants et la répartition entre les différentes dépenses à engager. En effet, pour payer aux enseignants et aux administratifs des primes substantielles et permettre à l'université de fonctionner tant bien que mal, le COPA mise chaque année sur une maximisation des recettes, soit en augmentant le montant des frais d'études, soit en augmentant le nombre d'étudiants à admettre dans les classes de recrutement. Le consensus est difficile à obtenir et les négociations peuvent durer plusieurs mois, ponctués des menaces d'arrêt de travail de la part des membres de l'APUKIN et de l'ACS, et donc des risques de soulèvement des étudiants.

L'augmentation du nombre d'étudiants à inscrire dans les classes de recrutement bute toujours à la capacité d'accueil qu'il faut prendre en compte pour sauver la qualité de la formation. L'UNIKIN dispose certes d'une infrastructure de formation imposante, et « d'un des campus universitaires les plus beaux de l'Afrique au sud du Sahara » (UNIKIN 2007) : 7 bâtiments facultaires

à deux niveaux, des institutions d'applications pédagogiques dont les Cliniques universitaires pour la médecine et le Groupe scolaire du Mont-Amba (GSMA) pour les sciences de l'éducation, un complexe sportif disposant, entre autres, de la seule piscine olympique de la ville de Kinshasa. Cependant, ces infrastructures avaient été conçues pour 5 000 étudiants, alors qu'elles accueillent aujourd'hui plus ou moins 27 000 étudiants.

En dépit de cette contrainte, c'est autour de ce paramètre que les négociations se font, compte tenu du risque élevé de soulèvement des étudiants que comporte toute augmentation des frais d'étude, mais aussi de la demande d'éducation de la part des élèves diplômés de l'école secondaire, que le marché de travail ne peut résorber et qui se voient dès lors obligés de poursuivre les études à l'université pour s'occuper. Ainsi, plus d'étudiants on inscrit dans les classes de recrutement, plus l'université dispose des moyens pour fonctionner et pour assumer ses missions. En conséquence, on inscrit jusqu'à 1 500 voir 2 000 étudiants dans les 1^{ères} années de médecine, de droit, d'économie, et de sciences sociales, administratives et politiques. En 2010, la décision du COPA de réduire ce nombre à moins de 1000 avait provoqué un tollé général de la part des parents, des membres de la communauté universitaire, et même du pouvoir. Pour ce dernier, l'université apparaît comme une sorte de caserne où l'on entrepose ces milliers de jeunes diplômés du secondaire qui ne peuvent trouver de l'emploi, et dont l'oisiveté peut pousser à des actes de déstabilisation du pouvoir.

Les conséquences qui en découlent sont dramatiques : des auditoires bondés, dont certains étudiants suivent les cours debout ou perchés sur les fenêtres, des enseignants qui suffoquent et tombent pendant les cours dans ces auditoires sans système de ventilation ni de sonorisation⁸, des travaux pratiques qu'il est quasi impossible d'organiser compte tenu de la grande insuffisance du matériel didactique. On ne peut donc être surpris de la détérioration de la qualité de la formation, mais aussi des revendications répétées des étudiants et des enseignants pour corriger la situation. Par ailleurs, le partage des frais du COPA provoque beaucoup de déchirures entre les membres de la communauté, les uns (l'APAT et l'ACS) accusant les autres (l'APUKIN) de toujours tirer la couverture de son côté. Sans oublier les accusations, fausses ou avérées, dont est l'objet la cellule qui gère ses fonds.⁹ On note aussi que pour les membres du COPA, les fonds à accorder aux frais de fonctionnement doivent être réduits au strict minimum ; ce qui compte, ce sont les primes qui doivent leur revenir. On voit ici combien la communautaire universitaire banalise la précarité des conditions de travail à l'université, estimant qu'il appartient à l'Etat congolais de donner les moyens nécessaires pour le bon fonctionnement et la réhabilitation de l'université.

On doit noter enfin que la gestion du partenariat met l'université devant une importante crise de leadership, de par le bicéphalisme à la direction de l'université : d'une part, le Recteur et les autres membres du comité de gestion qui assument le pouvoir administratif et académique, sont soumis aux décisions du COPA, mais ne disposent pas des moyens financiers de leur politique ; et d'autre part, la Cellule du COPA qui assume le pouvoir financier, et quelque peu politique au sein de l'université. En vertu de ces pouvoirs, le COPA peut faire retarder, voire suspendre les enseignements pour contraindre les étudiants à payer, et provoquer la colère et les manifestations de ces derniers, qui crient alors à l'incompétence du recteur et de son comité de gestion !

L'université comme espace de transactions économiques

Le site de l'UNIKIN est aussi le lieu où les membres de la communauté universitaire réalisent, en plus de leur profession, et ce pour arrondir le solde du mois, des activités commerciales diverses. Ils sont rejoints par un nombre élevé et difficilement contrôlable de tous ceux qui exercent le petit commerce sur le site universitaire. En effet, la « colline inspirée », entendre l'UNIKIN, accueillait et abritait chaque jour un peu plus de 50 000 personnes en 2008.¹⁰

En dépit de la présence sur le site universitaire d'une population aussi nombreuse, il n'y existe pas un centre commercial où cette population peut s'approvisionner en biens de première nécessité, pour une raison simple : les investisseurs hésitent à prendre le risque de construire un tel complexe, sachant que ce dernier serait détruit et pillé à la première manifestation revendicative des étudiants. Ce fut le cas, par exemple, de l'Alimentation SGA, pillée en 1977 par les étudiants lors de leurs revendications, mais aussi suite aux soupçons que cette alimentation appartenait à un oncle du plus haut dignitaire du régime. Pour les mêmes raisons, il n'y a pas sur le site de librairies ou de papeteries dignes de ce nom, où les élèves et étudiants peuvent acheter des fournitures scolaires. Lors des affrontements de 2006 entre les étudiants de l'UNIKIN et ceux de l'ISTM, l'embryon de la Librairie universitaire que le Comité de gestion était entrain de rouvrir avait été la cible des manifestants. Par ailleurs, depuis le début des années 1980, il n'existe plus sur le site universitaire, comme dans toutes les autres universités publiques, de restaurant universitaire. C'est en effet la solution que le régime Mobutu avait trouvé pour mettre fin aux multiples revendications des étudiants liées à la restauration (et à la bourse qui a, elle aussi, été purement et simplement supprimée).

C'est à cause de cette situation qu'ont été érigés ici et là des boutiques et autres lieux de vente de fortune, en vue de permettre aux étudiants logés dans les homes, aux enseignants et aux membres de leur famille habitant le Plateau des Résidents, mais aussi à tous ceux qui se retrouvent chaque jour sur le site universitaire, de s'approvisionner en biens de première nécessité. Les entrées,

les verandas et les anciens parloirs des homes, et même certaines chambres des étudiants, sont pris d'assaut par des vendeurs de pains, de lait, du *fufu*, de boisson, d'eau en sachet, bref de tout ce qui est nécessaire pour se restaurer ; au point où il faut se frayer un chemin pour avoir accès aux chambres. Sous les arbres se retrouvent des coiffeurs, tandis que des échoppes pour la vente des cartes de communication sont parsemées à travers le site de l'université. Ces petits vendeurs paient des taxes aux Mairies des Homes, et celles-ci devraient reverser les montants perçus à la Caisse Centrale de l'université. N'en disons pas plus, car on sait combien le personnel administratif congolais, et celui de l'UNIKIN ne fait pas exception, a tendance à privatiser, à son profit personnel, les services et les deniers publics (Trefon 2009).

La même situation se retrouve dans les bâtiments facultaires, où les vendeurs de pains, d'arachides, de bananes, de galettes et de boissons sucrées (qui servent de repas pour le déjeuner des étudiants), rivalisent avec ceux des fournitures scolaires. Ils sont à l'entrée des bâtiments, dans les couloirs, et même dans les anciennes toilettes transformées en papeteries, en bureautique, ou en cybercafé. Alors que certaines promotions manquent d'auditoires pour suivre les cours, des locaux servent de cybercafé appartenant à des professeurs ou à des assistants. Au cours des années 2005 à 2007, un ancien doyen d'une faculté avait réquisitionné un des locaux les plus vastes de sa faculté pour y installer son cybercafé, lequel lui procurait des revenus substantiels sans qu'il paye une quelconque taxe pour l'eau, l'électricité, ou la location ni à la faculté, encore moins à l'université. La question évidemment est celle de savoir comment le conseil de faculté, et le COGES, ont-elles laissé faire un tel détournement.

C'est là l'autre illustration du conflit entre les intérêts de l'université et ceux des membres de la communauté. On ne peut en effet empêcher ces transactions car elles permettent à la communauté universitaire de se ravitailler. L'UNIKIN est un espace idéal pour ceux qui y exercent le commerce : la clientèle y est sûre, nombreuse et concentrée ; aucune taxe n'est payée ni pour l'eau, ni pour l'électricité que les « agents des services publics » font payer aux petits vendeurs des marchés de la ville. On comprend dès lors que toute décision des autorités académiques de les faire déguerpir donne lieu à un refus, à des actes de sabotage et de diabolisation du COGES. Ce d'autant plus que certains de ces échoppes appartiennent à des professeurs ou à des agents de l'administration, qui usent de leur influence auprès des étudiants.

L'UNIKIN face à la demande sociale des membres de la communauté universitaire

L'Université de Kinshasa dispose actuellement¹¹ de 14 résidences (homes) pour le logement des étudiants, dont la capacité d'accueil est de 2 745 chambres. Et pourtant, elle y loge plus ou moins 10 000 étudiants, à raison de 4 étudiants par

chambre, répondant ainsi à une forte demande sociale exprimée par des étudiants n'ayant, pour certains, aucun membre de famille à Kinshasa et aucun moyen financier pour louer une chambre à la cité. Ce dépassement a évidemment des conséquences sur la promiscuité, l'insalubrité, la pollution, notamment la pollution sonore, l'environnement, et la propagation des maladies. La réalité est plus triste car un bon nombre d'étudiants logés officiellement « sous-logent » à leur tour, moyennant un « loyer » qui leur est payé, des « maquisards », pour leur venir en aide socialement, mais surtout pour se procurer des revenus. Il en résulte qu'on retrouve plus de 10 étudiants par chambre. D'autres étudiants, régulièrement logés parce qu'ils sont en droit de l'être, préfèrent vivre à la cité et revendent leur contrat de logement. Par ailleurs, plusieurs autres personnes logent dans les résidences estudiantines sans en avoir la qualité : les anciens étudiants qui ont déjà terminé leurs études ; les faux-étudiants que les autorités politiques font loger pour surveiller les faits et gestes des étudiants.

En ce qui concerne la spoliation, on observe un effritement progressif de l'étendue du territoire de l'UNIKIN. Celle-ci est passée de 401 ha au moment de son acquisition en 1952 (Malengreau 2008:40-41), à 270 ha en 2009. Cette spoliation, les membres de la communauté universitaire y participent aussi, bien malgré eux pourrait-on dire. En effet, en RD Congo, être propriétaire de sa propre maison est un souci de toute personne qui travaille et a une famille. Mais cela nécessite des moyens financiers pour acquérir un terrain, puis construire la maison. Ce que beaucoup d'agents de l'administration universitaire, et même des professeurs, ne peuvent se permettre. D'où la tendance à solliciter des lopins de terre sur le site universitaire. Il en a été ainsi du COGELOS, un espace que l'université a dû céder aux professeurs et à quelques agents administratifs pour qu'ils y érigent leurs maisons, répondant ainsi à leur demande sociale. Un des problèmes occasionnés par l'existence de ces nouveaux quartiers est leur approvisionnement en électricité et en eau. Cette alimentation ne peut se faire que par des raccordements pirates, avec comme conséquence la baisse de tension et des coupures liés à la surcharge sur le site universitaire, et des revendications violentes subséquentes des étudiants.

L'UNIKIN dispose par ailleurs d'une ferme expérimentale de plusieurs hectares en dehors de son campus, dans la commune de N'djili. Ce site servait autrefois pour les travaux pratiques des étudiants en agronomie, et dispose d'étangs, de gros arbres, de pépinières, de champs et jardins expérimentaux. Pour faire face à sa pauvreté, l'agent administratif de l'université chargé de la sauvegarde et la maintenance de la Ferme n'a pas trouvé mieux que de vendre une partie du terrain à des agriculteurs de la commune de N'djili, à l'insu des autorités et des membres de la communauté universitaire. Le territoire de l'UNIKIN est aussi envahi par des cultivatrices qui y érigent des champs nuitamment pour échapper au contrôle de la Police universitaire. Ce faisant,

elles dénudent la terre et favorisent les érosions qui menacent dangereusement le site universitaire. L'avancée d'une des têtes vers le CRENK (Centre Nucléaire de Kinshasa) fait craindre une hécatombe sur Kinshasa et les environs, dont Brazzaville en face du fleuve.

Signalons enfin ces sectes religieuses qui se sont installées sur les versants de la colline inspirée, où elles s'adonnent à des cérémonies d'envoûtement, de guérison, de prière, de jeûne, etc. Même si leur présence ne constitue pas véritablement une menace pour la sécurité universitaire, elle offre néanmoins un spectacle inapproprié dans un milieu universitaire.

En conclusion

Le tableau de l'université congolaise en général et de l'Université de Kinshasa en particulier tel qu'il vient d'être dépeint est sombre : l'université congolaise traverse une crise aigüe, et cela dure depuis des décennies, voire depuis sa création. La cause ? L'Etat, son propriétaire, la considère comme « un opposant » à neutraliser ; il l'a alors clochardisée, infantilisée, réduite en mendiant à qui on donne quelques miettes par compassion. Face à cette situation, les membres de la communauté universitaire affichent une forte résistance, qui aura permis à l'université congolaise, avec le concours des parents d'étudiants et de la coopération universitaire, de survivre tant bien que mal. Mais à quel prix ? Le prix payé est effectivement très fort : des étudiants ont payé de leur vie ; d'autres ont été relégués dans leurs villages, certains ont été enrôlés dans l'armée pour « être disciplinés » ; plusieurs fois, les étudiants ont été contraints à l'oisiveté, leur université étant fermée pour des durées plus ou moins longues suite à leurs revendications ou à celles de leurs enseignants. D'où l'élasticité des années académiques, la longue durée de la formation, et le vieillissement des étudiants dans les universités congolaises.

Appauvris et privés de la liberté académique, les enseignants-chercheurs avouent quant à eux leur impuissance d'assurer une formation de qualité. Leur crédibilité est sérieusement remise en question suite aux antivaleurs affichées par certains d'entre eux pour des raisons de survie. Ils ont cessé d'être le reflet de l'excellence universitaire, et même de croire en l'université tout court. Beaucoup d'entre eux ne rêvent que d'abandonner leurs toges universitaires pour le costume plus valorisant, dit-on, de politicien. Ce qui pousse l'opinion congolaise à parler de la « République des Professeurs », par ironie à leur implication dans la débâcle de la RD Congo. Abandonnée par l'Etat et fonctionnant sans moyens conséquents, l'Université de Kinshasa est devenue, comme toutes les autres universités publiques du pays, un lieu de transactions et d'affrontements permanents. Ces transactions révèlent les rapports de forces au sein de l'université, rapports de forces avec l'Etat, rapports de forces aussi

entre les membres de la communauté, rapports de forces enfin entre ceux-ci et leur université.

Ce sont ces rapports de forces, conflictuels, qui façonnent l'espace universitaire. Ils reflètent par ailleurs de graves contradictions par rapport à la mission de l'université : Les étudiants y viennent plus pour acquérir des diplômes que des connaissances, et la précarité des conditions dans lesquelles ils étudient les contraignent à se rebeller constamment contre l'autorité académique et le pouvoir étatique, et à cesser d'être cette pépinière d'éclaireurs de la société congolaise. Au contraire, ils se distinguent par des antivaleurs qui invitent à s'interroger sur la qualité de la classe politique qui va diriger la RD Congo demain. Ils sont habités par la culture de la violence, et non la logique de la raison, comme on peut l'observer lors de leurs revendications. L'excellence universitaire cesse là où la pauvreté corrompt, avilit, et empêche toute combativité.

Dans ces conditions, aucune solution ne peut avoir les fruits escomptés sans un préalable : réconcilier l'université congolaise avec les tenants du pouvoir politique. Il s'agit plutôt de l'Etat congolais qui doit sortir son université de l'embargo dans lequel il l'a soumise. Car malgré les conditions difficiles, et l'hostilité de l'Etat, l'université congolaise a continué à fonctionner tant bien que mal. Elle a continué à remplir ses missions, les missions dévolues à toute université ; mais elle ne se relèvera que lorsque le pouvoir lui reconnaîtra son rôle primordial et incontournable dans le processus de développement du pays. Et ceci n'est possible que si la classe politique gère l'Etat en fonction des intérêts de la Nation, au nombre desquels l'éducation et la recherche demeurent indiscutablement des intérêts nationaux prioritaires et même vitaux. En attendant, l'université congolaise doit peut-être commencer par devenir elle-même un champ expérimental des théories qu'elle enseigne aux étudiants, et qu'elle propose aux décideurs politiques pour sortir la RD Congo de sa situation actuelle.

Notes

1. Les solutions que propose Kä Mana dans son interview au Journal *Le potentiel* du 26 septembre 2011 sont des plus sérieuses qui aient été proposées pour redynamiser l'université congolaise. Mais leur mise en application nécessite ce préalable d'une « réconciliation » entre le pouvoir et l'université congolaise.
2. Exception faite des universités virtuelles dont on assiste à la montée en puissance
3. C'est le temps qu'il fallait pour que les premiers élèves inscrits dans les humanités en 1946 aient leurs diplômes et soient admissibles à l'université.
4. Après l'Université (catholique) Lovanium en 1954, ce fut la fondation de l'Université Officielle (laïque) du Congo en 1955 et, plus tard en 1963, l'Université Libre (protestante) du Congo.

5. Disons en passant que ce n'est que quatre ans plus tard, soit en 1968, que la France fut secouée par les mouvements des étudiants, qui furent à la base de profondes réformes politiques et du système universitaire.
6. Il faut noter ici que le salaire net du Professeur d'université s'est élevé, au début des années 1990, à l'équivalent en Zaïres de 50 dollars US !
7. En 2003, un enseignant tombé dans l'auditoire de 1ère année de médecine, appelé « Bunker », a rendu l'âme.
8. A ce sujet, lire l'article du Prof Banyaku Luape Epotu « La grève à l'Unikin : une guerre des chiffres », publié dans *Le potentiel* n° 8011 du 4 mai 2011, et le droit de réponse de l'APUKIN.
9. À peu près 27 000 étudiants de l'UNIKIN (dont plus ou moins 10 000 étudiants logés dans les résidences), un peu plus de 10 000 étudiants de l'ISTM10, 530 professeurs à thèse, 2 800 membres de famille des professeurs logés au Plateau des Résidents, plus ou moins 1 000 Chefs de travaux et assistants, plus ou moins 2500 agents administratifs, environ 6 000 élèves du Groupe scolaire du Mont-Amba (GSMA), une centaine d'enseignants et administratifs du GSMA, quelques dizaines d'élèves et enseignants de l'Institut Technique Médical, sans oublier les malades qui viennent en ambulatoire ou qui sont hospitalisés aux Cliniques universitaires et au Centre hospitalier du Mont-Amba (CHMA) et les personnels paramédical et médical de ces deux formations hospitalières.
11. En fait, l'UNIKIN disposait de plus de résidences que cela, mais son patrimoine immobilier a été bradé tout au long de son existence par diverses autorités académiques et politiques. C'est ainsi qu'elle a perdu deux cités entières dans la commune de Lemba où étaient logés les étudiants mariés, les maisons ayant été vendus aux anciens étudiants-mariés pensionnaires et à des membres des autorités à des vil prix. De même, l'UNIKIN a perdu le contrôle d'une résidence située à Kimwenza qu'elle se dispute avec l'ISTM.

Références

- Abemba-Bulamu, J. et H. Ntumba Lukunga, 2004, *Mouvements étudiants et évolution politique en République démocratique du Congo, Tome 1 : 1971-1991*, Kinshasa: Cahiers du CIEDOP, n° 004, 2004.
- Afrimap et OSISA, 2009, *République démocratique du Congo – Fourniture efficace de services dans le domaine de l'enseignement public*, Johannesburg: Afrimap.
- Amuri Mpala-Lutebele, M., n.d., Le pacte de modernisation de l'enseignement supérieur et universitaire en République démocratique du Congo : une stratégie de développement durable, papier.
- Banque Mondiale, 2007, *Le système éducatif de la République démocratique du Congo, priorités et alternatives*, Washington : Banque mondiale.
- Bianchini, P. & G. Korbéogo, 2008, « Le syndicalisme étudiant, des origines à nos jours : un acteur permanent dans l'évolution socio-politique du Burkina Faso », *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, vol. 6, n°s 2 & 3, 2008.
- Chouli, L., 2009, « La domestication des étudiants du campus de Ouagadougou : la crise de juin 2008 », *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, vol 7, n° 3, pp 1-28.

- Gilbert, O.P., 1947, *L'Empire du silence, Congo : 1946*, Bruxelles: Edition du peuple.
- Guy di Méo, 1996, *Les territoires du quotidien*, Paris: L'Harmattan.
- Kä Mana, 2011, « Pour une université congolaise de l'innovation et de la transformation sociale », *Le potentiel*, édition 9032 du lundi 26 septembre 2011.
- Kapagama, I.P., 2009, « Défis du passage au LMD dans les universités congolaises : cas de l'université de Kinshasa », *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, vol.7, n^{os} 1&2, 2009.
- Lututala, M.B., 2002, *Pertinences et effets pervers de la privatisation de l'enseignement supérieur et universitaire en RDC*, Travaux et recherches de l'Université Kongo, n^o 1.
- Lututala, M.B. et S. Ngondo a Pitshandenge, 2004, *La demande d'éducation en République démocratique du Congo – Background Paper prepared for the Education for ALL Global Monitoring Report 2003/4 – Gender and Education for All: The Leap to Equality*, Document UNESCO, 2004/ED/EFA/MRT/PI/42.
- Lututala, M.B., 2007, « Contribution de l'université congolaise au développement », in Ndaywell, E. (sous la direction de) *L'Université dans le devenir de l'Afrique – un demi siècle de présence au Congo*, Paris: l'Harmattan.
- Makosso, B. et al., 2009, *Enseignement supérieur en Afrique francophone – Crises, réformes et transformations*, Dakar: CODESRIA, 130 p.
- Malengreau, G., 2008, *L'Université Lovanium – des origines lointaines à 1960*, Kinshasa: Editions universitaires africaines, 235 p.
- Matangila, M. L., 2003, *L'enseignement universitaire et supérieur au Congo-Kinshasa. Défis et éthique*, Kinshasa: Espace L'Harmattan.
- Mbata Mangu, A.B. et al., 2005, *Universités et libertés académiques en République démocratique du Congo*, Dakar: CODESRIA, 214 p.
- Mobe F.A., 2008, « Les intellectualités estudiantines congolaises revisitées : 1954-1965 », in *Congo Meuse, Aspects de la culture à l'époque coloniale en Afrique centrale*, Volume 6 : *Formation, réinvention*, Paris: L'Harmattan, pp 115-146.
- Mpiana Tshitenge, 2006 *Associations ethniques en milieu étudiantin de l'Université de Kinshasa (RD Congo) : néo-fraternité, lutte hégémonique, citoyenneté segmentée*, Mémoire de DEA, Sociologie, UNIKIN.
- Mukoka, N., 2005, « La crise de l'université congolaise : une revisitation de Benoît Verhaegen », in Shomba K.S., dir., *Les sciences sociales au Congo-Kinshasa cinquante ans après : quelques repères*, Kinshasa: Espace L'Harmattan, pp 41-48.
- Mulongo, F., 2009, « Dix questions à Anicet Moba, Radio Réveil-FM », <http://www.reveil-fm-com/index.php/2009/06/48/401-10-questions-a-anicet-mobe>.
- Ndaywell E Nziem, I., 2010, *Les années Lovanium (Tome 1). La première université francophone d'Afrique subsaharienne*, Paris: L'Harmattan.
- Ngub'Usim, M-N R., 2010, *Pour la refondation de l'université de Kinshasa et du Congo. Faut-il recréer Lovanium ?* Kinshasa : L'Harmattan.
- Niang, A., 1981, « La recherche et ses facteurs de blocage dans les universités francophones d'Afrique, L'expérience des universités sénégalaises », *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, vol. 3, n^o 1, 1981.

- Ntungila-Nkama, F., 2010, Pratiques populaires liées à la production et l'appropriation de l'espace en périphérie de Kinshasa, RD Congo, Thèse de doctorat en Sciences politiques et sociales, orientation : développement-environnement-population, Louvain-la-Neuve: Université catholique de Louvain.
- Nzongola-Ntalaja, G., 2007, *The Congo – From Leopold to Kabila, A People History*, London and New York: Zed Books.
- Robbers, B. et P. Petit, 2009 « La coopération universitaire belgo-congolaise : le rôle des mises en récit », *Revue tiers monde*, n° 1999, juillet-septembre.
- PRESU (Projet de rationalisation de l'Enseignement supérieur et universitaire au Zaïre, 1990, Ministère de l'enseignement supérieur et universitaire.
- Rubbens, B., 2004, "The University of Lubumbashi Between the Local and the Global. The Dynamics, Management and Future of University Education in the DRC", *Canadian Journal of African Studies*, 38 (2), pp 318-343.
- Sabakinu, K., 2000, « Le processus d'émergence d'une nouvelle conscience politique et sociale au sein du corps professoral de l'Université de Kinshasa », in Sabakinu, K. (sous la direction de) *Elites et démocratie en République démocratique du Congo*, Kinshasa: Presses de l'Université de Kinshasa, pp 111-123.
- Sabakinu, K. et N. Mpeye (n.d.) *Education, recherche scientifique et technologique au Zaïre – analyses et décisions de la conférence nationale souveraine*, Kinshasa : bibliothèque nationale du Zaïre, 141 p.
- Shomba, K.S., 2007, *Les sciences sociales au Congo-Kinshasa, cinquante ans après, quel apport ?*, Kinshasa : Espace l'Harmattan.
- Trefon, T., 2009, "Public Service Provision in a Failed State : Looking Beyond Predation in the Democratic Republic of Congo", *Review of African Political Economy*, n° 119, pp 9-21.
- Verhaegen, B., 1978, *L'enseignement universitaire au Zaïre – De Lovanium à l'UNAZA (1958-1978)*, Paris: L'Harmattan.
- Woudamike, Joseph, 2005, Contestations étudiantes à Ngaoundéré, répressions et insécurité des personnes et des biens sur la route nationale n° 1, *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, Vol. 6, n° 2 & 3, pp 135–156.



University Expansion and the Challenges to Social Development in Kenya: Dilemmas and Pitfalls

Ibrahim Ogachi Oanda* & James Jowi**

Abstract

The phenomenal expansion of public and private universities in Kenya in recent years has opened access to thousands of knowledge-thirsty students to achieve their ambitions. Public universities in particular have been forced to diversify their programmes, establish flexible learning schedules and set up campuses away from their traditional locations. But how do current trends in higher education expansion in Kenya place the institutions in good stead to stem social exclusion and contribute to social development? To what extent is the expansion of public universities in Kenya accompanied by equity considerations and new ways of articulating the issues of class, gender and ethnicity? From being ivory towers and national development projects that were solely seen in terms of workforce development, universities throughout Africa have dispersed to the rural areas both as a strategy to expand access and position themselves as business entities. However, this expansion has not been driven by the public sector. Rather, it has been driven by the private sector, with branch campuses of public universities in rural areas sometimes serving as private income generation units, outside strict public sector oversight. This article traces these developments in Kenya, pointing out the new challenges in terms of equity, quality and the existence of universities as national social institutions that have to be at the centre of social development. The article is based on a critical desk review of published and grey literature on current trends and implications of public university expansion in Kenya.

Résumé

Ces dernières années, l'expansion phénoménale des universités publiques et privées au Kenya a ouvert l'accès à des milliers d'étudiants assoiffés de

* Kenyatta University, Kenya, oandaibrahim@yahoo.com

** Moi University, Kenya, otienojowi@yahoo.com

connaissances. Les universités publiques ont en particulier été contraintes de diversifier leurs programmes, d'établir des horaires d'apprentissage flexibles et de mettre en place des campus éloignés des sites habituels. Mais comment les tendances actuelles de l'enseignement supérieur permettent-elles de mettre en oeuvre des institutions capables d'endiguer l'exclusion sociale et de contribuer au développement social? Dans quelle mesure l'expansion des universités publiques, peut-elle s'accompagner de conditions d'équité et de nouvelles manières de traiter d problèmes de classes, de genre et d'ethnicité? De tours d'ivoire à de projets nationaux de développement dont elles ont été singulièrement, les universités se sont dispersées à travers l'Afrique et dans les zones rurales à la fois comme stratégie d'accès plus élargi, et comme entités commerciales. Cette expansion n'a cependant pas été le fait du secteur public; elle a été le résultat du secteur privé qui, avec des universités publiques délocalisées dans les zones rurales, agit parfois comme générateur de revenus, en dehors de tout contrôle du secteur public. Cet article retrace ces évolutions au Kenya, en soulignant les nouveaux défis en termes d'équité, de qualité et d'universités qui devraient être, en tant qu'institutions sociales, au centre du développement social. L'article est basé sur une analyse critique de la littérature publiée et grise portant sur les tendances actuelles et les conséquences de l'expansion des universités publiques au Kenya

Introduction

In the last two decades, university education in Kenya, as it has been in most of Africa, has expanded, both in the number of institutions and student enrolments. This expansion has been explained in terms of a response to social demand and developmental imperatives. Curiously, the expansion has taken place more as a private sector enterprise not driven by the public sector, at a time of widespread realization of the failure of the application of neoliberal policies to generate economic growth and reduce poverty in sub-Saharan Africa. This is despite the fact that in many parts of the developing world, there are evident trends towards demands for more effective social policies that mitigate the effects of market failures and reduce inequalities.

Three developments, related to the globally-driven liberalization in higher education provision, have fuelled this expansion. First has been the adoption of policies and practices that have promoted the privatization of public universities and the establishment of new private universities. Second has been the pressure by political elites for the establishment and location of universities on a regional basis. This trend has seen the conversion of mid-level regional vocational colleges into university colleges of existing universities and the growth of what has been referred to as the 'town campus' phenomena, where every university is locating or buying building spaces in major

rural and urban areas, to tap into the increasing number of working students who want to enrol and attend classes in the evenings and weekends. Third has been the opening up of extra-mural and open-learning centres throughout the country to offer academic programmes through distance learning and virtual technologies and the increasing establishment of twinning arrangements and credit-transfer systems with a diversity of mid-level colleges. These developments have transformed the university in Kenya from 'the ivory tower' perception tag it used to attract from government bureaucrats into an institution that operates closer to the people in the rural areas in terms of location and access. The relevance of this expansion in terms of how the universities are engaging to contribute to social policy interventions, especially with respect to locally relevant research engagements, remains unexamined. In terms of universities as developmental institutions, one could argue that if university expansion has to be transformational, it has to be accompanied by new ways of engagement with local communities to redress tendencies to social exclusion by contributing to tackling poverty and inequality and to redress inadequate and uneven distribution of higher education opportunities. This article will reflect on these trends, specifically in terms of how the 'ruralisation' of university institutions in Kenya is accompanied by their increased role in the design and implementation of social policies, broadly defined, or accentuating tendencies towards social exclusion and the creation of new 'rural elites'. The physical expansion of universities has in no doubt been beneficial in terms of addressing increasing demand for university education. This article will however not interrogate such positive accomplishments, but rather the challenges related to the realization of a university as a social development institution.

Conceptual Framework: Social Development as the New Territory of Higher Education Expansion

How do current trends in higher education expansion contribute to a better understanding of social protection or articulation of social protection policies and achievement of social development? Social development is generally understood to comprise of a set of objectives including social inclusion, sustainable livelihoods, gender equity, increased voice and participation. Though education has been particularly significant as an instrument of social policy, in the sense not only of policies for welfare but also as policies intended to deal with the structure of society, the specific role of higher education is rarely examined. Higher education is conceived more as an agent of economic development, with regard to its role in producing a trained workforce

for the economy, and less in terms of social development, with regard to its role in social engineering. However, the rapid expansion of higher education in Africa, especially the university sector of higher education in the context of neo-liberalism, has caused a rethinking of how such expansion may contribute to social policy measures that support society's poorest and most vulnerable communities to better manage risks or contribute to interventions that limit tendencies to social exclusion.

The concern that higher education should be an instrument of social development is not new. Within the liberal tradition, societies have often toyed with competing conceptions of the university; either as an institution designed for the preservation and dissemination of scholarship and education, or as a training school focused on providing students with skills relevant to employment and the economy. One would argue then that if university expansion (both in the geographical and demographic sense) has to go beyond the traditional human capital conceptions, expansion has to be accompanied by new ways of engagement with local communities to redress tendencies towards social exclusion by contributing to tackling poverty and inequality, and also to redress inadequate and uneven distribution of higher education opportunities.

Though established as 'development' institutions, there has always been scepticism if the universities in Africa ever responded to this mandate. Attempts to realign the institutions to this role led to the kind of external interference in terms of policy making and structures that was witnessed in the 1980s and 1990s. This is the context within which the international community persuaded governments in Africa to perceive higher education more in terms of its contribution to economic development that benefited a few elites, as compared to social development. This kind of thinking informed policy that favoured investments in basic education as compared to higher education. Basic education, it was argued, benefited the majority and therefore had more social benefits, compared to higher education. Studies that were undertaken to explore the effect of this policy shift in preference for basic education showed that, despite the neglect of higher education in Africa, it impacted negatively on other dimensions of human development, such as provision of quality basic education and healthcare (Olu and Kimenyi 2011).

The debate on the role of university education as an agent of economic development and as agent of social development in Africa however goes back to the very establishment of universities in the continent, first as colonial projects and later as national institutions. Literature on higher education and development in Africa has always portrayed the university as an institu-

tion that has narrowly contributed to the development process since its establishment (Salmi 1992), while other literature within the neo-liberal paradigm (massification, privatization) see this processes as deepening the alienation of the universities from their communities (Oanda 2010). From the 1990s, and especially the publication of the World Bank's 2002 work on 'Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education', a strong case was made for more investment in higher education by both donors and national governments. This position was backed by new studies that showed that higher levels of education can be associated with much higher private and social returns as compared to primary education, and the low levels of social development in Africa would partly be explained by low investments in higher levels of education (Olu and Kimenyi 2011). Other assertions were also made that investing in higher education was critical to achieving the MDG targets (see Mohammedbhai 2008). This policy shift again in favour of higher education required a rethink along three conceptual trends. First, within the neo-liberal paradigm, which has influenced much policy thinking on how higher education has to be provided in the context of the 'knowledge economy' era, there has been greater advocacy towards privatization as critical to attaining the balance between access, quality and equity in the higher education system. The second shift has been the steady expansion of public universities, both in terms of student numbers, institutions and localities. Whereas the developmental university inherited from the colonial period was often urban based and served a limited number of students, an emerging trend, and which is being translated into policy in countries like Kenya is to localize the territory of the university, to de-urbanize the university as a symbol of modernity and establish it as an institution physically inserted in rural life and responding to the social development challenges of rural areas. The third conceptual trend has been in the switch from the perception of the university as a national institution, whose intellectual work cascades from the national to the local, to a university as a local institution that should facilitate local bureaucrats (students and elites) to have access to national resources. Both these trends provide the analytical frame in analysing university expansion explored in this paper.

One line of thought that has permeated discussions of university expansion in Africa is the view that such expansion should transform the institutions from being 'elitist ivory towers' to agents of social development through, for example, broadening access paths to the institutions, the way students are initiated and socialized into university community life and the way the quality of learning and research is processed, ensured and maintained

(Kinyanjui 2007). This assertion of the social dimension of higher education means that higher education institutions must play a critical role in reducing social inequality by encouraging wider participation of students from vulnerable social groups and by eliminating the barriers to accessing and completing studies. Besides, and as Mkandawire argues, such marginalized groups who are coming into higher education at a late stage will need a very high quality and contextually relevant higher education (Mkandawire 2011). To meet this challenge, it has been argued that higher education institutions should strengthen their academic core – in the building of strong science and technology programmes, in increased postgraduate enrolments and improved graduation rates, academic staff with doctorates, in teaching workloads that enable research to be undertaken, in improved academic salaries that militate against the need to take on ‘extra’ jobs and consultancies, and in dedicated funding for research (Gibbon 2010). In a study by the Global University Network for Innovation conducted in 80 countries, soliciting the views of experts on the role of higher education in social development, 77 per cent of respondents from Africa indicated that ‘Contributing to poverty reduction stood out as the human and social development challenge that is the highest priority for higher education’ (GUNI 2008). This means that if one were to analyse current university expansion in Africa, it would be important to take the perspective that university expansion should be appreciated with the extent to which it contributes to social development as the starting point.

It can be argued that for the university to contribute to social policy and social development in Africa, current developments (be it in institutional expansion, growth in enrolments, and evolving governance structures) have to be construed beyond the traditional conception of the university as critical to development tied to economic growth, to a human-oriented development articulated as equity and quality. It is in this sense that Aina (2010) argues for higher education developments that go beyond reforms to transformations, implying new ways of undertaking their teaching and research missions to connect the institutions and systems to the major challenges of their contexts, by creating a sense of national unity, nurturing collective self-reliance, and reducing social inequalities (see also Samoff and Carroll 2004). To achieve these targets, the worth of university expansion should be conceptualized in terms of how the geographical dispersal (from being ivory towers to rural locations) articulates the new issues of equity, to include equality of access and provision by expanding the circle of opportunity, extending the potential to those who might otherwise not have been consid-

ered material for higher education (Pityana 2009). With regard to the implications of university expansion and social policy, equity and access are critical to the perception of fairer societies, social change and national development (Akoojee and Nkomo 2007).

Weaver et al. (2000) has utilized this conceptual frame in arguing for a greater role for higher education in sustainable social development by providing graduates with the attitude, knowledge and skills to lead the process of social development, while also developing and delivering the knowledge to support research on sustainable development. More recently, and reflecting on the role of higher education in the achievement of the MDGs, is Mohamedbhai (2008). He argues for universities' direct involvement in efforts to eradicate poverty and hunger through the promotion of rural agricultural development and design of water and sanitation technologies appropriate to rural areas, to contribute to the achievement of universal primary education through quality teacher education programmes, to develop appropriate policies to remove gender inequity in education at all levels, and to undertake academic programs that promote sustainable development. Universities could also promote the MDGs more directly by inculcating and translating them into every facet of institutional operations, including by, for example, ensuring that each MDG finds expression in university policies (Kotecha 2006).

In the context of rapid growth and expansion of universities and the onslaught of the 'market' on higher education provision, one notes an increasing sense of attention to the social commitments that the universities make to their host communities. The Global University Network for Innovation (GUNI), set up by UNESCO in 1999, for example runs an observatory on universities and social commitment, which among other areas of focus is meant to contribute to the strengthening of higher education's role in society. The observatory aims at increasing the social relevance of universities' main activities: research and teaching to focus on resolving social problems. In so doing, the observatory encourages and documents good practices in the universities that are related to social policy in such areas as social inclusion and cultural diversity, values, ethics and education of the population, university equity policies, the promotion of public services and social rights (basic education, public health, etc.), cooperation in local community development and support for civil society associations, amongst others. Hence, one would want to use some of these benchmarks to gauge the extent of universities' commitment to social policy, away from the traditional conceptualization of a university as a 'developmental' institution. In the

following sections of this article, the geographical and demographic trends in university expansion in Kenya are analyzed, within the context of the implications of this expansion for social policy issues such as equity and quality.

The Geographical and Demographic Expansion of Universities in Kenya

Expansion of university education in Kenya has followed the trend that one could refer to as some form of 'geographical dispersal'. As is the case in most countries, university education, given its colonial origins, has mainly been an urban, elite-driven phenomenon that was meant to cater for the educational needs of a few students, mainly earmarked for providing workforce requirements for central government departments. This location and focus of universities earned the institutions the 'ivory tower' status. However in Kenya, like in other African countries, university expansion is increasingly moving to the rural areas, both in terms of location of institutions and focus for student catchment areas. The tempo of the ruralisation of universities in Kenya started in the early 1980s with some form of political sanction and was couched in the language of the need for 'universities to respond to the imperatives of rural development'. In 1981, a Presidential Working Party that had been set up to work out modalities of establishing Kenya's second public university (The Mackey Report) emphasized this rural approach to the setting up of universities as an approach to development (Republic of Kenya 1981). Moi University that was subsequently established as Kenya's second university had this rural emphasis, even in the constitution of its academic programmes. The School of Environmental Studies, for example, was set up as part of the declared national policy towards preparation for the rational management of natural resources and the environment for sustainable development in Kenya. To that effect, the concept of the school was built into the Report of the Presidential Working Party on the Second University in Kenya. The Working Party took note of the increasing emphasis being laid on environmental management in the country, which as the report noted, had not received sufficient intellectual and scholarly backing (Republic of Kenya 1981).

A mixture of such social policy undertones, backed by overt political and regional interests continues to influence trends regarding university expansion in Kenya. The national rhetoric that accompanied the clamour for public university expansion has however given way to the university as a social

asset and an expression of regional and ethnic political and economic interests. This is a departure from the perception of the university as a 'national and developmental' institution prevalent in the 1960s and 1970s. Institutions of higher learning are viewed not only as increasing higher education opportunities, but also as magnets for local development in the areas in which they are located. The report of the Public Universities Inspection Board in Kenya (PUIB 2006) documents in part the clamour and demand for the establishment of universities in each province and region of the country. Positively, the Report argues that such an approach to higher education development has the potential to foster equitable growth, national cohesion and solidarity. Unmentioned in the Report is the sense of marginality that communities situated away from urban areas have come to feel with regard to higher education provision. The demand for regional universities has been occasioned by such fears, to the extent that the geographic location of the institutions is seen as a means to spur economic, infrastructural and social development and to strengthen the human capital of the regions. It is in response to such regional clamour for universities that the Board recommended the establishment of community colleges and institutes to provide education and training in areas of economic and technological needs of the region where they are situated and serve as vehicles for improving rural productivity, health, education, water and sanitation, energy and sustainable environment (PUIB 2006). Thus far then, it could be argued that the need for higher education to play a greater role in rural development and social policy has informed trends in expansion, at least at a policy level.

Analysis of the trends in the expansion of public universities shows this rural trajectory in terms of spread and size. The first approach towards expansion has been government sanctioned and has entailed the conversion of mid-level colleges into university colleges and campuses of existing public universities. This trend began in 1988 after a presidential directive and has since resulted in the conversion of over fifteen colleges and institutes into university colleges or constituents of mainstream public universities. One result of this conversion has been the loss of colleges that served the mid-tier component in terms of vocational training for industry. Some of the institutes that have been upgraded to colleges aligned to universities include Kenya Science Teachers College, Kitui Teachers College, the Kenya College of Communication Technology (KCCT), Bondo Teachers College, Kitui Teachers College, Kabianga Farmers Training Centre and Kimathi Institute of Science and Technology. University colleges that offer courses by mainstream universities include Pwani University College under Kenyatta University, Kisii University and Chuka University Colleges (both under Egerton

University), and Kimathi University College under Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology (JKUAT). Currently, Kenya has seven public universities: Nairobi, Kenyatta, Moi, Egerton, Jomo Kenyatta, Maseno and Masinde Muliro universities. Together, the universities have an enrolment of 100,649 students. Four of these universities – Egerton, Moi, Maseno and Masinde Muliro – have been established in rural and peri-urban areas. According to government policy projections, 13 university colleges are set to be elevated to full university status by the end of 2012, thus intensifying the rural location of university institutions, since most of these colleges are in rural areas. These include Bondo, Chuka, Kimathi, Kabianga, Laikipia, Narok, Meru, South Eastern, and Kisii university colleges.

Two contradictory outcomes have resulted from this conversion and subverted the very idea of rural development and university's contribution to social policy. The first is that while this trend of expansion has increased access for students who qualify for university admission, a majority of students who do not meet university entry qualifications and who depend on mid-level colleges for vocational training have been denied alternative education opportunities. Data from the Kenya National Examination Council and the Public Universities Joint Admissions Board (JAB) show that an average of 300,000 candidates sit the Form Four qualifying examination to universities, out of which (based on 2010 figures) 81,000 scored the minimum university entry grade of C+. Out of these, public universities would only admit 24,000. The figures of students qualifying to go to universities is likely to increase such that even with the planned elevation of public universities to 16 next year, the percentage of students who cannot be placed at a university and therefore need access to mid-level colleges will be on the increase and have always been more than those admitted to the universities. But then, mid-level colleges have been converted into universities without replacement. What this means is that a major outcome of university expansion, even with its emphasis on ruralisation, has been the constriction of educational opportunities for a large number of students from the rural areas. Universities have of course tried to address this mismatch by introducing certificate and diploma programs at the universities, but since tuition in university vocational programs tends to be higher compared to what it was in the mid-level colleges, this option is not easily taken up by students from poor rural families.

The second approach that university expansion has taken to the rural areas of Kenya is through the establishment of 'town campuses'. This has been made possible since the Commission for Higher Education relaxed rules on acreage that governed establishment of higher education institu-

tions as a strategy to spur the development of private universities. Gradually, public universities have moved from establishing town campuses in major urban centres, such that it is now possible to find a town campus of a public university in small rural towns, housed in single-room apartments. This expansion has been articulated in terms of higher education institutions responding to development requirements in the rural areas. But far from it, the location of the campuses and the courses offered are influenced more by commercial considerations; the competition by the various universities to enrol more students, as a way of generating more revenues, than increasing the contribution of the institutions by engaging in social policy. This expansion has however deepened the trend towards duplication of academic programmes and delivery channels. The same universities are expanding in the same way, offering the same programmes and using the same traditional delivery channels, such that the capacity of the expanding institutions to be transformational is not built into this expansion process. As noted earlier, university engagement can be seen to be transformational if the institutions engage in practices that are directly linked to self-empowerment and the social and economic empowerment of the communities. This is besides institutional commitment to equity and quality. The table below gives a sense of the geographical spread of the universities, through their constituent colleges and town campuses and the prevalent academic programs.

Apart from the geographical dispersal of the institutions, one may want to note the heavy inclination of the universities to offer courses only in humanities and social sciences. Courses leaning towards business and technology, commerce and human resources, mostly offered at a certificate and predominately diploma level, are offered by the same institutions with campuses within the same localities. The reason for this predominance would be the smaller capital investments needed to mount the courses, and this may be attracting more students. The trend however negates the 'rural development' rhetoric: the context of which university expansion has been justified. The offering of more certificate, diploma and bachelors programmes that are intensive, and teaching without any research and graduate education components, may not augur well for a university expansion focused on rural development. The capacity to contribute to the generation of new knowledge that can address societal problems or connect the institutions better to their communities is not factored. The proliferation of universities to rural areas may therefore mark a trend where universities are creating zones of economic exploitation and not academic niches for community development in rural areas.

Table 1: Geographical Spread of the Universities

Moi University	Kabianga -Chepkoilel -Narok -Karatina	-Eldoret Town Campus -Eldoret West Campus -Nairobi Campus -Kericho Campus -Kitale Campus -South Nyanza Campus -Odera Akango Campus (Siaya) -Coast Campus -Northern Kenya Campus	-AMREF International Training Centre - Centre for Tourism Training and Research, Wildlife Clubs of Kenya - Elgon View College	-Diploma in Hotel and Restaurant Management - Diploma in Human Resources Management - Diploma in Business Management - Diploma in Business Information Technology
Maseno University	-Bondo University College	-Kisumu Town Campus -Ndiwa learning Centre -Homa Hill Learning Centre -Homa-bay Learning centre	-Institute of Advanced Technology - Regional Institute of Business Management	-Bachelor of Science in Computing & Internet Systems - Bachelor of Science in Information and Communication Technology Management - Bachelor of Business Management (BBM)
JKUAT*	-Kimathi University College of Technology -Mombasa Polytechnic University College Meru University College of Science and Technology -Multi-media University College of Kenya	-Karen Campus -Taita Taveta Campus -Nairobi Campus -Nairobi CBD** -Mombasa CBD -Nakuru CBD -Kisii CBD -Kitale CBD -Arusha Centre (Tanzania)	-Nairobi Institute of Technology -Holy Rosary College - Kenya School of Professional Studies - Kenya Armed Forces Technical College - Loreto College, Msongari -Pioneer International College - Zetech College	-Diploma in Computer Technology - Bachelor of Science in Computer Technology - Bachelor of Commerce - Bachelor of Mass Communication

* Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology

** Central Business District

A related development in university expansion is the demographic composition of students, in terms of age profiles, academic specializations and modes of study. Previously, access to universities was determined by a singular mode, and students of almost similar age profiles characterized the demography of students in the institutions. Since the 1990s when market cultures entered the institutions and government budgets remained static, the admission policy to the institutions and programs has been influenced more by the need to create access dynamics that let in more and more students who can pay market rate tuition fees. This means that the premium given to academic merit in determining access to the institutions and programs, the content of teaching and learning experiences and throughput rates is slowly waning in preference for financial capacity.

Public universities currently operate two modes of admission to the institutions. First are students who are admitted under government subsidy through the centralized public universities Joint Admissions Board (JAB). JAB has developed a system of weighted cluster points to assign courses to the various applicants. The weighted cluster point is a derivative of the overall aggregate points and the individual raw cluster points needed for the study of a subject. The maximum aggregate points that one can score is 84 while the maximum raw cluster points that one can get is 48. Based on this calculation the percentage of students admitted to the public universities under JAB has been declining, averaging between 30-35 per cent of the total number of students who qualify for university admission in the last five years. Technically, these admission arrangements are meant to push a large pool of those who are qualified to seek admission as private tuition paying students. Besides, while public higher education enrolments have been rising annually by around 40 per cent for the last five years, government real subsidies have increased by 4 per cent to 5 per cent over the period, stagnating at about 30 per cent of what the universities need to operate (Nganga 2011). These admission trends are shown in Table 2 below:

Table 2: Admission Trends to Public Universities in Kenya;
2000/01–2008/09

Academic year	Number qualified (C+ and above)	Joint board admissions	Per cent admitted
2000/01	30,666	8,899	29.0
2001/02	40,471	11,147	27.5
2002/03	42,158	11,046	26.2
2003/04	42,721	10,791	25.3
2004/05	58,218	10,200	17.5
2005/06	49,870	10,263	20.6
2006/07	58,239	10,218	17.5
2007/08	68,040	12,261	18.0
2008/09	62,853	16,134	25.7

The overall effect of the admission trends shown in Table 2 above has been to restrict the number of students admitted under JAB and force an increasing number of qualified students to seek admission under the second mode (Module 2) at the level of individual institutions. These Module Two admissions are singularly meant to generate the 70 per cent financial shortfall from the government for the institutions, with little oversight as to the implications for the quality of the programmes and equity. The implication of

these access and admission dynamics is that the number of students on government subsidy is declining in the institutions while that of self-sponsored students has been on the increase, across all academic programmes. Table 3 below illustrates these trends.

Table 3: Student Enrolment at University by Gender, 2003/04-2008/09

University	2003/04		2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Public												
Full-time	29,288	15,697	29,005	15,981	29,555	16,080	33,581	17,981	35,807	18,726	37,257	19,405
Part-time	17,799	9,767	24,389	12,116	24,182	11,860	22,936	16,839	24,693	17,877	25,496	18,489
Total	47,087	25,464	53,394	28,097	53,737	27,940	56,517	34,820	60,504	36,603	62,753	37,896
Private												
Accredited	3,650	4,371	3,796	4,546	4,215	4,624	8,975	6,973	9,688	10,469	10,172	10,992
Unaccredited	763	757	801	907	853	947	2,853	2,091	583	392	618	416
Total	4,413	5,128	4,597	5,453	5,068	5,571	11,828	9,064	10,271	10,861	10,790	11,408
Sub-Total	51,500	30,592	57,991	33,550	58,805	33,511	68,345	43,884	70,775	47,464	73,543	49,304
Grand-Total	82,092	91,541	92,316	92,316	112,229	112,229	112,229	112,229	118,239	118,239	122,848	122,848

Source: Economic Survey – Various Issues

The growth in the number of part-time private students relative to students admitted under JAB presents challenges if university expansion has to be accompanied with greater sensitivity to equity and other social policy considerations. In the first place, most poor students who score grades B- or C+ cannot afford the high tuition fees charged under Module Two admission programmes. It is also evident from the table that a greater number of female students are getting into the institutions as private students, while traditionally these have been minority students in higher education institutions requiring compensatory access policies. The enrolment trends in the table show a pattern where the rate of increase of female part-time students is higher compared to that of male students in public universities, and their constitution as a majority in private accredited universities. One may want to argue that this is evidence of growing economic empowerment of women, but this is negated by their decreased participation in the workforce. The likely explanation is an emerging trend where public higher education expansion as a private enterprise is eroding gains that the poor, women and other minorities have achieved in basic and higher education in terms of access and success rates.

Ideally then, university expansion without commensurate sensitivity to the plight of poor and minority students is negating the idea of meritocracy as an avenue to social mobility. In the long term, such trends in higher education expansion undermine the realization of equity in the development of social capital, especially in poor communities. Second, there are increasing trends where students with lower grades are being admitted to competitive professional academic programs under Module Two admissions, while higher grades are required of their colleagues who are admitted under JAB. Third, there is increasing preference to admit non-traditional mature working students, as they are more financially able to pay for their studies, thus, decreasing places available for first generation students. Lastly, besides offering programs in business related and humanities courses, the universities are increasingly offering certificate and diploma programs compared to the graduate level programs that are critical to innovation and generation of new knowledge. The capacity of the institutions as instruments for social development is thus reduced. All these issues which are related to access and admission policies, the calibre of students and the spectrum of courses on offer, and which have accompanied university expansion in Kenya, continue to diminish the role of university education in the articulation of social policy.

University Expansion and the Crisis of Quality

Kenya's current development targets are driven by Vision 2030 (GoK 2007), the country's development blueprint covering the period 2008 to 2030, and aims to transform Kenya into a newly industrializing, 'middle-income country providing a high quality life to all its citizens by the year 2030'. The blueprint has social equity and human development as one of its three pillars. With regard to university education, the blueprint suggests expansion to realize transition rates to technical institutions and universities from 3 per cent to 8 per cent by 2012, and revise the curricula of university and technical institutes by including more science and technology subjects (GoK 2007:16). More importantly, the blueprint proposes intensified application of STI to raise productivity and efficiency, and recognizes the critical role played by research and development (R&D) in accelerating economic development in the country. To that extent, the Kenya Vision 2030 blueprint includes equity as a recurrent principle in economic, social and political programmes. It is therefore important to interrogate the extent at which on-going trends in university expansion in Kenya embrace the tenets of quality and social development.

To what extent has the rapid expansion of university education been accompanied by quality considerations? Discussions about declining quality of university education are not new; these have been going on for the past two decades. But feelings that the rapid expansion has worsened this trend abound. Kenyan universities and labour markets have not developed a culture of graduate labour market surveys that one can use as benchmarks for quality. Quality is gauged through certain variables: calibre and sufficiency of academic staff, learning and teaching facilities, contact hours, entry behaviour of learners and governance structures. All these variables were lacking in the institutions in sufficient numbers, even before the present level of expansion was underway. With public universities forced to diversify their programmes, establish flexible learning schedules and set up campuses away from their traditional locations, the situation has only got worse. Lack of qualified teaching staff is perhaps the best indicator of this quality crisis, thus limiting the capacity of the universities to contribute to economic and social development, as could be expected with such expansion. A few qualified lecturers are shared between the expanding public universities and the increasing number of private universities. It is common to have Masters' degree holders teaching postgraduate classes; courses taught without reading and reference materials; or examinations moderated downwards to accommodate weaker students or shortened semesters. Universities with strained budgets have focused on physical expansion with little attention paid to staff development programmes, such that an increasing number of teaching staff are Masters' degree holders. For example, at Kenyatta University, academic staff with PhD qualifications accounted for 34 per cent as compared to 66 per cent with Masters' level qualifications by 2008 (Tettey 2010). Consequently, the increasing number of students accessing universities would be going through low quality academic processes, with the effect that increased access to universities may not necessarily result in a realization of equality as fairness, equality of opportunity or fair distribution of wealth in the long term. In this regard, it is important to note universities do not often offer the same level of staff as those in the main campuses, with regard to qualifications, to teach at the proliferating town campuses.

The other aspect to benchmark for quality is in regard to the academic programmes offered in the various campuses that have been opened throughout the country, and the mid-level colleges that have been converted into university colleges. According to the Vision 2030 strategy document (GoK 2007), for Kenya to become an industrialized nation by 2030, it requires a vibrant Technical Vocational Education and Training (TIVET) system. How-

ever, TIVET training in Kenya has been overshadowed by the conversion of various mid-level vocational colleges to universities. The takeovers deny the government the opportunity to increase the transition rates from schools to technical institutes. Achievement of the social policy components of Vision 2030 relies on science, technology and innovation (STI) in the promotion of people's socio-economic development, democracy and governance. The increasing public university expansion through the take-over of mid-level colleges, including polytechnics and teacher training colleges, by universities is bound to impact negatively on the production of mid-level personnel required for Kenya to achieve the Vision 2030 goals. The country needs skilled human capital to drive the industrialization process, yet universities are indulging in upgrading colleges previously producing the much needed technicians and artisans into constituent university colleges to produce graduates in academic areas not related to this purpose. The constituent colleges are gradually phasing out diploma training, evolving into full-fledged universities, thus affecting the training of second-tier professionals. It does not seem that the kind of university expansion taking place is accompanied by a focus on producing professionals in critical areas that the country requires for development. The resources are scarce in most of the campuses to manage the expansion that producing skilled professionals requires. This expansion strategy is progressively shrinking opportunities for the increasing number of students who fail to secure university admissions, thus compounding the problems of access and equity.

One consequence of these trends in university expansion has been an increasing mismatch between the academic programmes that the institutions are offering and the knowledge needs of the economy according to the Vision 2030 blueprint. The mismatch is deepened by the drive for the institutions to peg the introduction of academic programmes not on the country's development needs, but on institutional strategies to generate additional funds. Subsequently, there has been increased duplication in the academic programmes instead of diversification. Academic programmes in architecture and surveying, agriculture, water, environment and energy do not attract students in the institutions, yet these programmes are critical to the country's development (Riechi 2008).

A disturbing outcome of the foregoing is that, even among the students who attend the institutions, perceptions that the institutions and the programmes they go through are of poor quality are increasingly commonplace. While university expansion is meant to address the problem of access and equity, current studies show that, given the opportunity, most students

and parents in Kenya would rather their children studied at foreign universities. A survey carried out in the month of September 2010, by Synovate, a market survey firm, reveals that 57 per cent of 1,044 respondents sampled prefer foreign universities to local ones due to a perception of higher quality standards, prestige, and exposure to life overseas. These results indicate that Kenyan universities, especially public ones, still have some way to go in winning public confidence. The issues are of congestion, shortage of teaching staff, inadequate facilities, and the resulting perception of poor quality education (<http://www.nation.co.ke/News/Kenyans+prefer+foreign+varsities>).

The crisis of quality has been fuelled by the emerging business-like culture within the institutions, affecting both students and lecturers. On the part of the institutions, the new campuses are supposed to serve as revenue generating units, not academic centres in the real sense. Thus, few resources are provided for quality improvement processes. The increasing offering of certificates, diplomas and what are referred to as 'executive degree' programmes is part of this institutional business strategy. The strategy is focused on increasing the number of students who pay market rate tuition compared to students on government subsidy, and increasing the number of academic programmes that require less financial outlay to mount, irrespective of their social relevance. While the strategy has created an impression of expanding access, the quality of academic programmes is compromised. Whereas previously the academic programmes on offer for Module Two (private students) were limited and excluded professional programmes, increasing commercialization and the urge to generate more revenues has influenced institutions to include all the academic programmes, and every other university wants to offer them, even without basic requisite infrastructure. Law, medicine and engineering programmes have parallel versions for the private students, although some universities have made great efforts to integrate both groups of students. At the Masters level, the Masters of Business Administration (MBA), is the most popular Module Two degree programme. One can be admitted straight from the undergraduate school provided one has the ability to pay the fees. At the undergraduate level, the most popular Module Two degree programmes are the Bachelor of Commerce (BCOM) and Information technology (IT). As the universities seek to raise more income from the Module Two degree programmes, the quality of the programmes goes down and the social economic inequalities are increased.

University expansion has also affected academic staff's level of commitment to professionalism. In the first place, university expansion has taken place in the context of acute staff shortage, meaning that there are not enough lecturers to service the growing number of students, institutions and academic programmes. Secondly, staff development budgets in the institutions have been severely reduced, and in some institutions, no staff development programmes exist at all. Instead, institutions have privatized Masters and PhD programmes undertaken by prospective or serving members of academic staff in the institutions, seeing this as another revenue stream. This situation has affected both the quality of Masters and PhD level training in the institutions, with students lacking adequate fieldwork exposure due to cost-related limitations. Serving lecturers undertaking their Masters' or PhD are taking longer than expected to complete their programmes, mostly due to the heavy teaching loads, spread over several campuses of the same institution, and part-timing in other institutions. And with the increasing number of working students, especially in MBA executive programmes, claims of lecturers who sell good grades to students or undertake to write projects for students for pay have become commonplace.

University Expansion and Ethnic Territorialisation

Has the expansion of universities in Kenya been an attempt to expand intellectual space to rural towns? One of the trends that has marked the expansion of universities has been the desire for the regional location of universities. With the establishment of Kenya's second university (Moi University) in 1984, the subsequent establishment and location of universities has often been a national political response to grassroots political pressures. The university has increasingly been seen, not as a national intellectual space that is supposed to contribute to national and social development, but as a regional ethnic space. This practice of course started during the one-party state when the country's president used to serve as chancellor of public universities. However, it has been perfected over time with the location of new public university colleges and campuses seen as 'a development' reward for political support, through the elevation of the local elite to university management positions. Starting with the country's first president Jomo Kenyatta, Jomo Kenyatta University College of Agriculture and Technology (currently Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology) and Kenyatta University College (current Kenyatta University) were located where they are out of political considerations. Egerton and Moi Universities were located in the Rift valley together with a number of university colleges, as President Moi

perfected the art of political patronage to reward ethnic groups who were supportive of his rule.

The current clamour for location of universities and university colleges on political considerations has diminished the university as an intellectual space to an ethnic territory. The location of universities has been accompanied by staffing of senior management positions by members of the local ethnic group, and increasingly because of financial considerations, a large number of students are attending university colleges and campuses near their localities, such that even the ethnic demography of the expanding institutions is diminishing. The problem with the appointment of local elites as the consideration to manage the institutions, without regard to academic standing, is that such managers do not appreciate academic merit in making other appointments below them. Consequently, the academic culture that should accompany expanding universities, if they have to contribute to development through social engineering, is absent in the institutions.

The ethnic territorialisation of Kenyan public universities has already attracted the attention of the National Cohesion and Integration Commission (NCIC), a body created by the government after the 2008 post-election violence. In its audit report of public universities, the NCIC notes that appointment of vice-chancellors and college principals according to tribal considerations was spreading to other ranks of employment in Kenya's seven public universities, made worse by a rise in the incidence of nepotism. With the recent expansion where several mid-level colleges have been converted to university colleges and campuses, the problem of ethnicity in the universities has become more apparent as the new institutions are headed by people from the communities where these institutions are located. The NCIC recommends the removal of top administrators in public universities tribalism. Despite these warnings, vice-chancellors and principals of new university colleges and campuses continue to be appointed along tribal lines or on the basis of dominant ethnic affinities in the regions where universities were located, rather than on merit, a practice that flows downwards to other ranks of employment in the institution.

The expansion of the university as an ethnic territory has pervaded even the emerging private university sector. Here, a combination of religious and ethnic affiliation has occasioned sporadic anarchy in the governance of these institutions, as this determines who is appointed to the management of the institutions, often overlooking the mandates of the institutions as academic institutions. Universities should offer examples of leadership based on merit and not ethnicity. Unfortunately, this does not seem to be the case in Kenya.

Appointments appear to bear marks of political meddling and attempts to placate ethnic communities living in the areas where institutions are based. Recent investigations by a parliamentary committee revealed a trend of tribal differences that threatened to tear universities apart. It warned of a politicised student fraternity and deep entrenchment of what it termed ‘negative ethnicity’, both threatening to shake the stability of Kenya’s universities.

Regrettably, ethnic-driven expansion and ownership of universities in Kenya is increasingly defining appointments and promotion to higher academic ranks, especially at the level of the professoriate. Newly created university colleges and campuses, especially those located far in the countryside are urging teaching staff from the locality of the institution to move there to help develop ‘their university’ and are using accelerated promotion without any academic credentials as a bait. Alternatively, academic staff who have stagnated at one grade for a long time, mostly due to lack of academic merit, are moving to the new institutions established within their ethnic enclaves and are being given higher academic grades. In both cases, it helps that the new management of the institutions is ethnically based, and hiring of home-based ethnic professors is seen as building a network of trusted loyalists. Hiring of professors who do not have the academic capital cannot however develop the new universities into teaching and research centres of any repute, and this is likely to undermine rather than contribute to the social, cultural or economic development of the regions where they are located. While professorship is supposed to be a universal standard of academic excellence, gauged through such objective criteria as research and publications, the situation in Kenya is that in the new universities, and increasingly the older ones, academics appointed to these positions are not qualified to be appointed to the same positions in other universities that stress academic merit and output.

The problem with university expansion as an ethnic territory in Kenya is that the institutions never get to evolve and attract the requisite academic capital that can place the institutions in good stead as vehicles for development. In the words of Mazrui, while ethnicity has always been a factor in the Kenyan university system, what is happening now at university campuses is greater ethnic consciousness of each other rather than greater sensitivity to intellectual nuances, as seen in increasing instances of academic ethnic cleansing resulting in members of the university community desiring to transfer to ethnically friendly campuses. Instead of universities being are-

nas of universal values and intellectual fraternity, they seem to be deteriorating into beehives of ethnicity (Mazrui, *Daily Nation* February 28, 2008).

Conclusion

In an article reflecting on developments in South African higher education, Sheehan (2009) talks of contradictory transformations. One would use such a phrase to summarize the nature of higher education expansion taking place in Kenya, as has been sketched in this article. The social demand for university level education in Kenya is overwhelming and so is the need for expansion that takes into account issues of equity as a social policy imperative. On the contrary, the current expansion has more to do with quantitatives. It is evident that expansion is being driven less by university institutions as instruments of social policy and more as expressions of narrow political and ethnic interests. In this process, ruralisation of university institutions has sacrificed equity and merit, while the application of business models as a driving force for such expansion continues to undermine any social commitment that the institutions should have to communities.

References

- Aina, T.A., 2010, 'Beyond Reforms: The Politics of Higher Education Transformation in Africa', *African Studies Review*, 53, Number 1, pp. 21–40.
- Akoojee, S. and Nkomo, M., 2007, 'Access and Quality in South African Higher Education: The Twin Challenges of Transformation', *South African Journal of Higher Education*, 21, pp. 65–68.
- Gibbon T., 2010, AFRICA: Development Aid Must Target Knowledge, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20100716195041644>
- Government of Kenya, 2007, 'Kenya, Vision 2030', Nairobi: National Economic and Social Council.
- GUNI, 2008, *Higher Education in the World 3 – Higher Education: New Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development*, Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Kinyanjui, K., 2007, 'The Transformation of Higher Education in Kenya: Challenges and Opportunities', paper presented at the 'Mijadala on Social Policy, Governance and Development in Kenya'. Nairobi. Development Policy Management Forum.
- Kotecha, P., 2006, 'Interrogating the Role of Higher Education in the Delivery of the MDGs', *Africa Renewal* 20, No 2, July 2006, p. 16.
- Mazrui, A., 2008, 'Are the Universities Being Tribalized?' *Daily Nation*, 10 February 2008. http://www.nationmedia.com/dailynation/nmgcontententry.asp?category_id=25&newsid=57960.

- Mkandawire, T., 2011, 'Running While other Walk', *Africa Development*, Vol. XXXVI, No. 2, 2011:1–36, Dakar: CODESRIA.
- Mohamedbhai, G., 2008, 'The Contribution of Higher Education to the Millennium Development Goals', paper presented at the 4th International Barcelona Conference on Higher Education; New Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development', Barcelona, 31 March–2 April.
- Nganga, G., 2011, 'Kenya: Declining Quality Drives Students Overseas'
<http://www.universityworldnews.com>
- Oanda, I.O., 2010, 'African Higher Education in the Context of Internationalization: Altruistic Partnerships or Global Academic Pillage; A Review Essay of Damtew Teferra and Jane Knight (eds.)'s *Higher Education in Africa: The International Dimension*'. In *African Review of Books*, Vol. 6, No 1, pp. 6-7, ISSN: 0851-7592.
- Olu A. and Kimenyi, M.S., 2011, Higher Education and Economic Development in Africa: Introduction and Overview, *Jeune Afrique Economique 20 (suppl 3):iii3-iii13* doi:10.1093/jae/ejr027
- Pityana, N. B., 2009, 'Plenary Address at the UNESCO World Conference on Higher Education', Paris, 5–8 July.
- Public Universities Inspection Board Report, Kenya, 2006, 'Transformation of Higher Education in Kenya: Securing Kenya's Development in the Knowledge Economy', Nairobi.
- Republic of Kenya, 1981, 'Report of the Presidential Working Party for the Establishment of the Second University', (Mackay Report), Nairobi: Government Printer.
- Riechi, A.O.R., 2008, 'Demand for Academic Programmes Offered in Kenya's Public Universities and their Relevance to the Labour Market'.
- Salmi, J., 1992, 'The Higher Education Crisis in Developing Countries: Issues, Problems, Constraints and Reforms', *International Review of Education*, 38(1), pp. 19–33.
- Samoff, J. and Carrol, B., 2004, 'The Promise of Partnership and Continuities of Dependence: External Support to Higher Education in Africa', *African Studies Review*, 47(1), pp. 67-199.
- Sheehan, H., 2009, 'Contradictory Transformations: Observations on the Intellectual Dynamics of South African Universities', *Journal for Critical Education Policy Studies*, 7(1).
- Tettey, W.J., 2010, 'Challenges of Developing and Retaining the Next Generation of Academics': Deficits in Academic Staff Capacity in African Universities', Partnership for Higher Education in Africa.
- Weaver, P. et al., 2000, *Sustainable Technology Development*, Sheffield: Greenleaf Publishing.





Comment l'université sénégalaise se territorialise : modalités d'une cohabitation dynamique

Jean Alain Goudiaby*

Résumé

Avec les indépendances, une importante agitation intellectuelle s'est emparée de plusieurs pays africains avec l'idée selon laquelle leurs universités devaient porter les germes de l'autodétermination, et partant de là, elles ne pourraient s'isoler du reste de la société. Les articulations entre les universités et leurs territoires trouvent ici leurs prémices. Il restait toutefois à trouver les modalités de cette articulation. En partant de l'exemple du Sénégal, nous analysons la cohabitation dynamique entre les espaces académiques et les espaces économiques. Il se met en place des lieux d'expérimentation d'une construction conjointe d'espaces de formation, de recherche et même de production. De fait, les universités sénégalaises incorporent les territoires (qu'ils soient géographiques, économiques ou symboliques) dans leurs processus actuels de constructions, permettant ainsi de nouvelles dynamiques de recherche et de structuration de curriculum.

Abstract

With the independences, a major intellectual excitement has gripped several African countries with the idea that their universities have to carry the seeds of self-determination, and from there, they could not isolate themselves from the rest of society. The links between universities and their territories have their premises here. However, it remained to find the terms of this articulation. Based on the example of Senegal, we analyze the dynamic coexistence between academic centers and economic areas. It sets up testing grounds of a joint construction space of education, of the research and even production. In fact, the Senegalese universities incorporate the territories (whether geographical, economic or symbolic) in their current process of construction, allowing for new developments in research and structuring curriculum.

* Université de Ziguinchor, Sénégal. Email : ja.goudiaby@univ-zig.sn

Introduction

Si les phénomènes de reconversion de l'Université ne sont ni nouveaux, ni récents en soi (Alava et Langevin 2001), ils se sont cependant approfondis et aggravés à l'ère du néolibéralisme (Gingras 2006). Ces mutations se manifestent pour le Sénégal par la plurifonctionnalité que l'université veut ériger en règle générale et par l'intégration de normes extraterritoriales. Ainsi, les universités devaient se diversifier et remplir plusieurs fonctions. Elles ne se cantonneraient plus seulement dans la formation des cadres de l'administration étatique, mais intégreraient davantage les enjeux territoriaux et sociaux dans leur dynamique de construction. De ce fait, la transformation de l'université se manifeste dans l'articulation entre deux images : d'un côté, une université conçue comme un lieu indépendant de réflexion, c'est-à-dire dans son acception non utilitariste ; de l'autre côté, une université pensée comme un espace d'entrepreneuriat, régi certes par un marché, mais en rapport avec le contexte national. Cette seconde image demeure subordonnée à une normalisation, à une concurrence et à une compétitivité où les notions de performance et de rentabilité deviennent des valeurs centrales (Hébert 2001). C'est également dans cette seconde image qu'il faut comprendre tout l'enjeu du positionnement des universités africaines, et donc sénégalaises, face à leurs territoires géographiques, économiques ou encore symboliques.

Partant de l'exemple du Sénégal, notamment des universités de Dakar, de Saint-Louis et de Ziguinchor, nous analysons la cohabitation qui se veut dynamique entre les espaces académiques et économiques. Nous verrons ainsi comment la spécificité territoriale est prise en compte, notamment dans les agendas de recherche et dans la définition des cursus de formations.

Un point sur la méthodologie

Ce travail, issu d'une recherche globale de thèse de sociologie, se base, d'une part, sur une analyse de contenu des entretiens effectués avec différents recteurs d'université, avec des doyens de facultés (notamment à l'université de Dakar) et des directeurs d'UFR à l'université Gaston Berger de Saint-Louis. D'autre part, nous avons effectué deux stages à la Direction de l'Enseignement Supérieur où nous avons pu avoir accès à certains documents de référence sur l'enseignement supérieur (Lettre de politique générale, bilans intermédiaires du Programme Décennal de l'Education et de la Formation, Projet de loi portant réglementation de l'enseignement supérieur privé...). De plus, nous avons analysé des plaquettes de formation (notamment à l'université de Ziguinchor) et les programmes de mise en

place de la Ferme agricole de l'université Gaston Berger de Saint-Louis et de l'incubateur de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Cet article est donc la résultante de la triangulation des différentes sources de données et le fruit d'une réflexion plus globale sur le processus de création du système d'enseignement supérieur et de recherche au Sénégal.

Nous verrons dans un premier temps que la territorialisation procède de plusieurs expérimentations qui mettent en scène une cohabitation souhaitée, voire rendu nécessaire, entre les espaces académiques et économiques. En évoquant la mise en place de la ferme agricole de l'université de Saint-Louis ou encore celle de l'incubateur de l'université de Dakar, l'université sénégalaise intègre une dimension de son territoire économique dans sa logique de développement. Ainsi, cette modalité de territorialité peut être lue comme une réponse donnée au monde agro-industriel et à l'économie informelle.

Dans un second temps, nous verrons que la territorialité des universités sénégalaises s'effectue également dans la redéfinition des cursus de formation. A ce niveau, il sera noté le changement de posture, notamment dans les nouvelles universités. La cohabitation des espaces s'effectue dans l'articulation des questions sociales avec les contenus disciplinaires de formations. Ainsi, la professionnalisation se présentera comme une des modalités de la territorialité des universités. A cela s'ajoute la prise en compte des territoires économiques, culturels et géographiques dans les contenus de formation. A ce niveau, il sera abordé la question du glissement progressif des formations centrées davantage sur des questions sociales et moins sur les seuls aspects disciplinaires.

En somme, nous verrons que les universités sénégalaises incorporent leurs territoires dans leurs processus actuels de construction. Toutefois, cette logique n'est pas simple dans la mesure où la territorialité peut s'opposer à la globalité ou à la globalisation, voire à la rentabilité.

De l'expérimentation de la cohabitation entre espaces académiques et espaces économiques locaux

Dire, dans le contexte africain, que les universités sont vues comme des tours d'ivoire semble être un constat aisé à réaliser :

Moi, je me sens fondamentalement inutile si ce que je fais, finalement, les autres me disent, « Bon après tout, vos recherches à quoi elles servent ? ». Dans l'esprit du citoyen moyen, on ne sait pas trop à quoi sert un chercheur. (...) Avoir des publications scientifiques qui font que j'avance dans ma carrière, c'est vraiment limité comme satisfaction. Il faut que nous soyons

beaucoup plus agressifs. Que nous allions même vers le privé (...). A nous d'aller montrer ce que nous savons faire. Parce que les gens ne voient pas toujours le lien entre ce que trouvent les chercheurs et la vie de tous les jours. Il faudrait qu'on puisse le voir donc. Vraiment montrer qu'il y a forcément un lien, que ce lien là existe [Ex-trait d'entretien, Chercheur, Ministère de la Recherche Scientifique].

L'extrait d'entretien présenté ci-dessus pose clairement la question de la plus value scientifique mais, au-delà, celle de la relation entre la production scientifique et le territoire national. Autrement dit, l'interrogation portant sur une des dimensions de la territorialisation se pose avec acuité. En ce sens, nous pouvons dire que l'université et les universitaires se préoccupent des modalités de l'intégration des territoires locaux dans les processus de développement des institutions de formation du supérieur. Plusieurs modalités peuvent être identifiées dans les différentes postures de recherche et de formation. Ces postures se déclinent en trois dimensions :

- la recherche centrée sur des problématiques générales et non spécifiques au Sénégal,
- la recherche centrée sur l'endogène, et
- la recherche articulée.

C'est dans cette troisième posture qu'il faut davantage inscrire l'expérimentation de la cohabitation dynamique entre espaces académiques et économiques. La modalité qui se dégage ici est l'instauration dans l'université de la « fonction service », notamment au sein de l'université Cheikh Anta Diop de Dakar.

Les prémices de la fonction de service et la nécessité de territorialité

La territorialisation de l'université sénégalaise s'inscrit dans un mouvement plus vaste : celui du passage progressif d'un modèle d'université monofonctionnelle à une université plurifonctionnelle. Le début des années 1980 marquait déjà une autre manière de penser l'enseignement supérieur. En effet, « ce temps devait être mis à profit par l'État et le Gouvernement du Sénégal en vue de maîtriser le développement de l'université et de poursuivre son ancrage effectif sur les réalités nationales sénégalaises et plus généralement, sur les réalités africaines » (Sylla 1989:1). Ainsi, des essais d'adaptation aux réalités sénégalaises et de réaménagement des programmes seront tentés dans certaines facultés de l'université de Dakar pour répondre, au mieux, aux exigences locales de développement. Le département de géographie, à travers l'instauration des sorties pédagogiques, peut servir d'illustration. Ce travail visait également à redonner une image positive à l'université : une université qui n'est pas gaspilleuse de temps, ni de ressources,

une université où les gens travaillent et obtiennent des résultats qui peuvent être utiles pour la société sénégalaise.

Cette posture est soutenue par l'idée selon laquelle la recherche ne peut être qu'endogène, c'est-à-dire qu'elle devrait partir des préoccupations locales pour y apporter des solutions. Le point de départ demeure « l'endogène vivant » (Ki-Zerbo 1992) qui permet de trouver des solutions durables ancrées dans la réalité sociale. Cette modalité est souvent qualifiée de « recherche d'accompagnement » destinée à guider les collectivités locales dans la mise en place d'actions ou de projets de développement local. Ainsi, les collectivités locales, les acteurs et groupements locaux sont considérés comme les maîtres d'œuvre. La relation au chercheur se fait dans un cadre de co-définition des besoins. La fonction de service au sein des universités s'inscrit dans ce canevas : permettre à la recherche universitaire de répondre aux questions posées par la société, dans ses différents processus d'évolution. Cette posture est expliquée dans l'extrait d'entretien qui suit :

Avant toute chose, nous discutons avec nos partenaires. On procède ainsi à un diagnostic partagé qui donnera lieu à des programmes de recherche. (...) Certains de nos programmes peuvent ne pas émaner directement de la demande sociale, de nos partenaires. Mais la finalité sera toujours dirigée vers les partenaires utilisateurs. C'est d'ailleurs ce qui explique que le financement public de cette recherche s'oriente vers des préoccupations exprimées par la base, par les populations. C'est une recherche qui répond toujours à un besoin. Il faut que l'on arrive à prendre en compte les besoins des populations et non la recherche pour la recherche [Extrait d'entretien, Chercheur, ISRA¹].

Cette logique endogène, pour l'université, peut à certains moments s'efforcer de trouver des applications locales tout en s'intéressant à une dimension territoriale transversale. En somme, elle tente d'associer la « rupture » avec un modèle considéré comme extraverti, avec une démarche totalement centrée sur le territoire. Ceci change la manière de penser la recherche universitaire. Les exemples du CREDILA² et du GIRARDEL³ sont édifiants :

Depuis 4 à 5 ans, nous avons un centre de recherche sur la documentation et les législations africaines qui s'appelle le CREDILA. Le centre s'est rendu compte qu'on pouvait agir autrement dans la recherche par le développement en faisant des réflexions sur des thèmes qui intéressent les populations et qui peuvent interroger leur conscience de citoyen (...) Non seulement, on fait de la vulgarisation, mais en même temps on crée des approfondissements à titre de recherche [Extrait d'entretien, Professeur, Doyen Faculté SJP, Dakar].

Le GIRARDEL est né dans un cadre particulier où il avait un besoin sur le territoire et une réflexion des chercheurs sur de nouvelles orientations à impulser. Au niveau des recherches, on collabore aussi avec d'autres partenaires. Nous répondons à la demande, et en même temps, on est ouvert sur des problématiques globales. Nous pouvons mettre des étudiants sur des travaux destinés à cela, pour leur mémoire, leur DEA, certains pour leur thèse, et à partir de cette recherche, nous faisons de la recherche universitaire. Ces deux choses sont complémentaires [Extrait d'entretien, Enseignant-chercheur, Université de Saint-Louis].

Ce dernier exemple à partir du GIRARDEL illustre assez bien l'impératif de territorialité qui se manifeste dans les universités sénégalaises et les orientations qui se prennent dans l'articulation dynamique entre les espaces académiques et le monde économique, un compromis qu'il semble nécessaire d'opérer.

En effet, le contexte de création de ce centre de recherche prend naissance dans le cadre du processus de décentralisation de 1996. L'État transfère des compétences aux collectivités territoriales. Assez rapidement, elles se trouvent dans l'impossibilité de gérer ces nouvelles responsabilités qui pouvaient se rapporter, par exemple, au Plan d'Affectation et d'Occupation des Sols, antichambre des plans de développement locale. Les collectivités territoriales n'y étaient pas vraiment préparées.

Une des communautés rurales, dans ce cadre précis de gestion locale, se présentera comme pilote de cette cohabitation dynamique. Elle sollicite la SAED⁴ (chargée de la mise en valeur de la vallée du fleuve Sénégal) pour pallier le manque de ressources humaines. Cette structure n'avait pas l'outillage nécessaire pour y répondre. A son tour, elle prendra contact avec l'ISRA qui travaillait déjà avec des universitaires sur ces questions de développement. Ainsi, de la demande d'une collectivité rurale en termes de gestion locale, d'une réflexion collective et d'un partenariat SAED/ISRA/Université, cette structure de recherche verra le jour.

De façon concrète, comment cette cohabitation dynamique s'est-elle mise en place ? La première chose qui semblait devoir être faite, était de dresser une photographie des territoires concernés par l'étude, pour déterminer les opportunités et les contraintes. Cette région d'étude était constituée de zones où se côtoyaient agriculture et pastoralisme. Deux communautés voisines mais qui peuvent s'opposer dans la gestion des terres. Le développement du monde rural est, à l'évidence, un processus complexe. Les acteurs ou individus qui composent ce tissu social ont des préoccupations différentes. Pour assister ces populations dans l'amélioration de leur cadre de vie, la première étape de la recherche s'est basée sur l'écoute. Il y a un

savoir faire local (d'aucun dirait « indigène ») qu'il fallait comprendre et qui explique que ces populations ont su, sur plusieurs années voire plusieurs dizaines d'années, développer des aptitudes qui leur ont permis de tenir dans l'adversité des composantes naturelles (sol, pluies, vent ...) et parfois dans la compétitivité, voire l'antagonisme entre groupes.

La SAED entame donc les études et l'ISRA, bénéficiant de cette base, conduit un travail sur le terrain pour produire des données à l'intention de la communauté rurale. Ces données ont permis de déterminer des zones prioritaires à vocation agricole ou pastorale. Toutefois, le travail n'était pas terminé. Il fallait élaborer des règles, à la fois d'un point de vue juridique et social. C'est à ce moment que l'université et ses chercheurs entrent en scène.

Les chercheurs conduisent, avec les autorités locales, des concertations du niveau le plus bas de l'organisation sociale (le village) au niveau le plus élevé (le Conseil Rural). Les différentes recherches ont permis de comprendre les structures sociales qui régissaient ces territoires et d'établir la conformité des règles en fonction de la législation nationale. En cela, elles auront servi à accompagner les populations rurales dans la mise en œuvre de projets locaux de développement.

Par cet exemple, on voit comment se met en place la cohabitation dynamique entre les espaces académiques et de recherche avec les espaces sociaux et surtout comment la fonction de service se présentera comme une des modalités de la territorialité de l'université.

La ferme agricole et l'incubateur : deux expérimentations de la territorialisation

En lieu et place d'une université quasi entièrement tournée vers la formation des cadres de l'administration (une université monofonctionnelle), se structurent des zones où se construisent conjointement des espaces de formation, de recherche et de production. Ceci constitue une des dimensions de la territorialité des universités africaines. De ce fait, cette plurifonctionnalité est une réponse des universités au processus de développement économique et social.

Certains acteurs, notamment la nouvelle génération de Recteurs, se sont saisis de cet impératif pour l'université et tentent de le convertir en acte dans les nouvelles politiques et orientations de la recherche universitaire. Nous insisterons particulièrement sur l'exemple de la Ferme agricole de l'Université de Saint-Louis qui nous semble l'exemple le plus abouti de cette articulation plus-value scientifique et service à la collectivité. C'est d'ailleurs

autour de cette Ferme agricole que va s'appuyer la nouvelle UFR de sciences agronomiques, aquaculture et technologie alimentaire. Pour le Recteur M. T. Niane et pour ses collaborateurs, ce projet se justifie par les impératifs de développement dans le domaine agricole. Ainsi, en sa session du 26 mars 2007, l'Assemblée de l'Université affecte 30 ha pour le développement des activités⁵. Il semblait donc important que l'université pût développer des formations et des recherches dans le domaine de l'agriculture et dans des domaines connexes comme la technologie alimentaire. Avec ce projet, la recherche est plus en adéquation avec les besoins identifiés de la collectivité.

Pour y arriver, différents partenariats sont noués. En effet, le programme a pu démarrer grâce aux relations établies avec une ONG espagnole (la Fondation MON'3), ajouté à cela, la Ferme agricole a déjà signé un protocole de partenariat avec l'ISRA, la SAED, la Compagnie sucrière sénégalaise, les Grands domaines du Sénégal et le Ministère de l'agriculture. Ces actions sont renforcées par des coopérations avec d'autres universités comme l'université de la Laguna aux Îles Canaries ou l'agro-campus de Rennes. Ces derniers se sont présentés, dès le début, comme des acteurs potentiels dans cette démarche. Le principal but de ce projet demeure la création d'un espace de formation, de diffusion technique et de recherche agro-sylvo-pastorale. Ce projet s'est également renforcé sur des formations et des recherches ciblées sur la pêche. Ce dernier volet est pensé avec les pêcheurs du village de Guet Nar, une localité de la ville de Saint-Louis. En conséquence, de par ces différentes activités, la Ferme agricole participe à la promotion de l'entrepreneuriat privé rural et au renforcement des capacités managériales des exploitants agricoles de la vallée du fleuve Sénégal. De plus, ses actions ont une portée nationale notamment dans le programme de reconstitution du capital semencier en arachide, projet porté par l'Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base.

On assiste à un certain changement qui s'opère au sein du système d'enseignement supérieur et de recherche, même si l'articulation université/entrepreneuriat demeure encore fragile et en quête de légitimité (Schmitt 2005). Ces changements bousculent les formes d'organisation, les modalités de gestion et de formation. C'est un nouveau modèle qui est en train de se dessiner. Les laboratoires qui travaillent dans des écoles doctorales, par exemple, vont avoir des chercheurs qui s'inscrivent dans des problématiques examinées dans ces écoles et en rapport avec les besoins locaux. Ceci est renforcé par la constitution thématique de ces écoles doctorales. En effet, les différents thèmes retenus sont considérés comme relevant de l'intérêt

national. De plus, du fait des approches thématiques centrées sur les besoins de l'économie nationale et des questions de développement, la recherche serait réorientée vers la même direction. La modalité retenue ici est de travailler sur l'articulation thématique de la recherche universitaire mais également de la formation. Cette situation constatée à l'université de Saint-Louis n'est pas isolée. On retrouve des dynamiques similaires à l'université de Dakar, bien qu'il reste encore du chemin à parcourir. Nous pensons tout particulièrement au Certificat d'Etudes Spéciales en Santé Publique dispensé par l'Institut de Santé et Développement (ISED⁶) de l'université de Dakar (Diallo, Fall, *et al.* 2000), ou encore la délimitation et la définition des nouvelles frontières des Ecoles Doctorales au sein de cette même institution. C'est ce que nous pouvons comprendre à travers l'extrait qui suit :

Nous essayons de redynamiser nos centres de recherche qui, ma foi, commencent à avoir une certaine notoriété. Mais nous considérons que nous ne sommes pas encore arrivés à un niveau entièrement satisfaisant. Nous devons davantage travailler à rendre encore plus visible notre capacité de recherche et notre capacité de contribution à la résolution des problématiques de développement économique et social [Extrait d'entretien, Professeur, Doyen Faculté SEG, Dakar].

On ne peut en effet nier les efforts fournis par les différents acteurs internes du système d'enseignement supérieur. Les différents efforts fournis se sont soldés par quelques résultats dont les applications pourraient bien servir de levier au développement social et économique. Nous pensons notamment à la mise au point de plusieurs vaccins qui ont servi dans l'éradication de plusieurs épizooties (la peste bovine par exemple), la mise au point de procédés de transformation et de conservation des produits alimentaires locaux⁷ (tel le « *sunguf diabot* » ou le « *araw* »), la modélisation du fleuve Sénégal suite à l'implantation des barrages hydroélectriques de Diama et de Manantali pour leur optimisation, les recherches sur les tradi-patriciens, l'invention de la décortiqueuse à fonio⁸, la mise au point de la pompe solaire thermodynamique, ...

Il est à noter également, dans cette cohabitation dynamique entre les espaces académiques et économiques, la mise sur pied au sein de l'université de Dakar d'un incubateur d'entreprises, le premier du genre en Afrique de l'Ouest, avec le soutien de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) et de l'Ambassade de France à Dakar. Financée à hauteur de 1,2 milliard de Franc CFA et inaugurée le 25 novembre 2009, cette structure s'est donnée pour missions de favoriser l'émergence et la concrétisation de projets de création d'entreprises innovantes d'une part, le renforcement de

la professionnalisation et de la recherche universitaire d'autre part. Ainsi, l'université peut participer à l'essor économique et social du pays en proposant un ensemble d'offres de services à de jeunes entreprises ou à des entreprises en création. La modalité de cette cohabitation dynamique entre espaces académiques et économiques se concrétise dans l'accompagnement de projets.

Toutefois, le transfert de différents résultats importants – et comme la plupart des résultats positifs obtenus dans des procédés expérimentaux – vers le développement direct des territoires connaît des difficultés certaines. En effet, la faible implication des structures de développement et gouvernementales dans l'identification des programmes de recherche ne facilite pas les processus d'appropriation des résultats. De plus, l'inexistence d'un cadre formel institutionnel et organisationnel de promotion des innovations et de vulgarisation des résultats de la recherche, dans les milieux sociaux et économiques, enrayer les possibilités de valorisation des produits scientifiques mis au point par et dans les recherches nationales. Cette situation interroge davantage l'articulation avec le territoire local et la participation au système de production, dans une vision de développement économique et social.

La cohabitation entre espaces académiques et économiques se révélera alors être un processus complexe dans lequel l'articulation avec le territoire local pourrait se lire comme la matérialisation de l'évolution des configurations sociétales. En somme, les transformations qui affectent l'université s'enchaînent dans un vaste ensemble, celui de la mutation de nos sociétés et de leurs systèmes de production.

De la construction des cursus de formation en fonction des territoires

L'université doit être une source d'imagination et d'innovation
(Ki-Zerbo 1991)

S'intéressant aux missions habituellement assignées à l'université, on peut retenir qu'elles peuvent être de trois ordres :

- dispenser un savoir et des connaissances,
- s'activer dans la recherche, qu'elle soit fondamentale ou appliquée,
- rendre service à la collectivité.

L'application de ces différentes missions peut se faire de façon inégale selon les contextes et les situations territoriales. Cependant, on peut constater, dans une démarche de territorialisation de l'université, la prégnance de la mission qui découle de la formation et la recherche.

Le Sénégal a réaffirmé, dès 1991, les missions de son système d'enseignement supérieur à travers la Loi d'orientation sur l'éducation. En effet, on peut y lire que le système vise à « former les agents de développement dont le Sénégal et l'Afrique ont besoin pour jouer un rôle significatif dans la création et le développement de la pensée et de la science universelle ». ⁹ Ainsi, pour arriver à cet objectif, les universités se donnent comme missions de :

- former un personnel de haut niveau,
- développer la recherche dans toutes les disciplines,
- mobiliser l'ensemble des ressources intellectuelles au service du développement économique et culturel du Sénégal et de l'Afrique.

C'est au niveau de ce troisième point qu'il faut voir les prémisses de l'expérimentation de la cohabitation dynamique entre les espaces académiques et économiques. La réduction de la distance qui les sépare demeure un des enjeux de la construction actuelle de plusieurs universités africaines. Leur rapport au territoire en est donc une dimension incontournable.

Par ailleurs, que faut-il comprendre lorsqu'on évoque la territorialisation de l'université sénégalaise ? On évoque le plus souvent la décentralisation, la déconcentration, la régionalisation pour qualifier ces processus. Dans notre perspective, la territorialisation de l'université, et par extension celle de l'action publique, appelle un changement d'échelle : un mouvement de mise en territoire de réalités globales. De ce fait, la contingence territoriale (Faure et Négrier 2007) est à lire dans l'action qui considère l'espace national comme cadre de mise en œuvre. Le local se superpose au national et le représente entièrement. Il ne s'agit donc pas d'un transfert de compétences d'un niveau global à un niveau local, mais plutôt d'un changement d'échelle dans la mise en œuvre de directives globales sur un espace local.

Concrètement, nous voulons signifier que la dynamique de construction des universités au Sénégal prend en compte des aspects qui dépassent son cadre national et que, en même temps, elle intègre la spécificité de ce territoire national. Ce changement d'échelle permet de penser la manière avec laquelle s'articulent différents niveaux de pouvoir (Faure, Leresche *et al.* 2007), mais aussi le jeu qui structure l'action des acteurs du secteur de l'enseignement supérieur. Ainsi, quand nous évoquons la territorialisation des universités au Sénégal, nous pensons à un processus de réalisation qui prend corps dans des réalités en transformation comme l'intégration des espaces économiques dans la définition des espaces académiques ou en-

core l'érosion constatée du pouvoir de l'État et, par conséquent, à l'existence d'une gouvernance multi niveaux. A ce sujet, D. Filâtre faisait remarquer que, du fait de la multiplication des interventions qui concourent à la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, une concrétisation de l'action publique dépasse la seule figure de l'État (Filâtre 2006). Cette prise de position remet en cause le fondement même d'une action stato-centrée dans la définition des cursus de formation. Il en résulte une transformation constatée ou souhaitée des modalités et des contenus de formation.

De l'extraversion à l'enracinement dynamique des formations

La plupart des universités africaines de première génération, celles qui sont créées avant les indépendances ou tout juste après, sont l'émanation de l'héritage coloniale, que ce dernier soit français, britannique ou lusophone. Face à cela, les indépendances des années 1960 seront l'occasion offerte à plusieurs nouveaux États africains de construire des universités et un système scolaire plus orienté aux besoins locaux. Car, « l'enseignement français a été introduit sans modification (...) [il] échappe donc difficilement à l'une des deux accusations d'avoir importé l'enseignement métropolitain, traumatisant et de très faible rendement, ou d'avoir créé, par des adaptations, un enseignement au rabais » (Bouche 1968:122).

On venait ainsi à considérer que l'université sénégalaise, dans la continuité des universités africaines, « se traduit par son inadéquation vis-à-vis de la société (...) la formation dispensée à l'université ne correspond plus à la demande de la société (...) la recherche menée au sein de l'université africaine n'a aucun rapport sur son environnement, elle laisse intacts les problèmes du développement industriel, économique et social de l'Afrique » (Mbaya 2001:30). Ces constatations peuvent aujourd'hui être nuancées sur certains points, si l'on considère la situation actuelle des universités. C'est d'ailleurs l'analyse de cette situation qui nous pousse à affirmer l'émergence d'une université plurifonctionnelle. Cet état de fait ne nie nullement les difficultés. Elle les considère comme une composante de l'action à partir de laquelle les différents acteurs peuvent faire preuve d'inventivité et d'imagination.

Les années 1990 étaient l'occasion d'introduire cette inventivité, par la création de l'université de Saint-Louis et par un travail qui consistait à rompre l'isolement des universités et des universitaires. Le système se devait donc de s'ouvrir davantage à la société locale, de se territorialiser. Cet impératif apparaît dans l'extrait suivant :

pendant et après la concertation sur l'enseignement supérieur¹⁰ en avril 1992, l'idée d'une concertation Nationale sur l'Enseignement Supérieur (CNES) est lancée. Cette manifestation devait permettre de revitaliser l'enseignement supérieur en créant un consensus sur la direction à suivre à travers la participation massive des différents acteurs. Elle se tiendra d'avril 1992 à août 1993 (du 19 au 21 juin 1992 à Saint-Louis, du 20 au 23 août 1992 et du 4 au 6 août 1993 à Dakar). Les conclusions de la CNES seront adoptées par le gouvernement lors d'un conseil interministériel tenu le 9 décembre 1993.

Ainsi, pour manifester son ambition de territorialisation en s'approchant au plus près des exigences de développement local, le Sénégal produit un texte qui se voulait servir de référence : le document de vision stratégique. Cette vision stratégique fonde son action sur « la promotion du potentiel humain par le savoir notamment dans les sciences et la technologie » et « l'élargissement des possibilités d'accès à la formation à tous les niveaux du système et tout au long de la vie » (MEN 2004:16). Mais plus encore, cette ouverture que devait porter l'université dans son processus de diversification, fut abordée, entre autres possibilités, par le biais de la professionnalisation, que d'aucuns plébiscitent et d'autres critiquent (Renaut 1995). Dans cette veine, les universités de deuxième et de troisième génération (comme celle de Saint-Louis et de Ziguinchor) commencent par mettre en place des formations qui se focalisent aussi sur les questions locales de développement. Ainsi, seront créées des formations en gestion du monde rural, ou encore en gestion des entreprises agricoles, par exemple, pour tenter de répondre aux questions de gestion des sols dans la vallée du fleuve Sénégal.

Dans cette démarche de professionnalisation, nous insistons sur la création de la filière Lettres Etrangères Appliquées (LEA) de l'Université de Saint-Louis. Ce choix que nous faisons n'est pas fortuit et s'appuie sur deux éléments : les filières de formation en Lettres sont considérées comme peu « *bankable* » d'une part, l'expérience que constitue la mise en place de cette formation est un bon indicateur de l'ajustement du système aux exigences de transformation du secteur, d'autre part.

M. Mbaya nous a démontré, dans un passage clair, comment la section de LEA se présente comme une innovation dans la mesure où elle a su positionner différemment l'apprentissage des Langues dans leur articulation au développement des régions et du pays (Mbaya 2001). Cette orientation qui entre dans un processus plurifonctionnel de l'université prend en charge les besoins du monde professionnel. De ce fait, les étudiants issus de cette formation non seulement pourront participer au développement du pays mais contribueront aussi à redorer l'image de l'université, par leur intégration facile dans le monde du travail.

La mise en place de cette formation n'est pas seulement une manifestation de la seule volonté des universités. Elle est davantage le résultat de l'évolution de l'articulation rendue nécessaire, de l'université avec l'espace du monde du travail et les besoins économiques locaux. En effet, « après un sondage mené auprès de diverses entreprises publiques et privées, il s'était avéré que le secteur professionnel était bel et bien dans le besoin d'une main-d'œuvre qualifiée et bilingue » (Mbaya 2001:35). L'université devait donc, d'une part, combiner les savoirs produits et les besoins de développement identifiés, d'autre part, s'adapter au mieux à la demande et veiller à l'employabilité.

Ainsi, la professionnalisation serait pour l'université une des modalités de territorialisation des universités sénégalaises et par la même occasion un moyen de répondre aux besoins d'anticipation « sur les évolutions sociales, politiques et économique » et, en ce qui la concerne, de « prévoir à grands traits où seront les bassins d'emploi et ce que seront les besoins de compétence » (Balmes 1998:30). Par ce moyen, la professionnalisation intègre une dimension sociale locale. Elle est un processus qui s'incarne dans des réalités locales en prenant en compte les besoins en présence. Par conséquent, cette démarche ne saurait se présenter comme universelle mais plus locale, car s'inspirant d'une dimension territoriale.

Toutefois, le contexte de création des filières professionnalisantes ou à vocation professionnelle répond à la combinaison de plusieurs facteurs. Dans le cas de la France, par exemple, Lefeuvre S. a montré combien la création des filières d'Administration économique et sociale (AES) et de LEA étaient une combinaison d'une configuration, d'une demande sociale locale (qu'il a fallu identifier), d'une opportunité et de porteurs de projets (Lefeuvre 2009). Dans le cas précis de ces filières, la configuration et le contexte social local furent très importants. C'est ainsi qu'il semble, en toutes circonstances, penser le cadre qui donne sens à l'action et qui crée un ensemble de possibilités pour les universités africaines.

Cette posture de « renouveau » dans l'enracinement dynamique des formations est portée par des enseignants et des chercheurs qui se réclament d'une nouvelle école de pensée, celle qui associe la recherche, qui peut être qualifiée de fondamentale, à sa traduction locale dans la résolution de problèmes identifiés ou identifiables. Cette démarche, qui peut être datée autour du milieu des années 1990, coïncide avec l'évolution d'une certaine mentalité du chercheur sénégalais qui se rend compte que l'objectif concret pour lequel il travaille n'est pas toujours atteint, et que les processus qu'il tentait d'inverser s'accélèrent. Cette évolution, si l'on considère par exemple le domaine de la recherche agricole, va occasionner le déplacement de la recherche centrée en

laboratoire vers les milieux réels, vers les populations en situation réelle. Ceci se concrétise par un travail fait avec les paysans et une transcription plus fiable des besoins.

La modalité de territorialisation, constaté dans ce cas, se résume dans une démarche de traduction constante des besoins en problématiques de recherche et en une implémentation des résultats en milieu réel : deux mouvements qui semblent indispensables. Cette modalité interroge la question relative au transfert de la connaissance produite (connaissance scientifique) et son application sur le terrain. Cette interrogation devient cruciale si les populations locales ne sont pas associées dans la définition des problématiques les concernant. Certains échecs en matière d'innovation agricole par exemple sont en grande partie dus à ce manque de travail.

La situation de précarisation et de mise en accusation de l'université sénégalaise devait créer les conditions pour une réflexion et des actions visant à travailler cette articulation des formations par rapport au territoire. Ce travail n'est pas abouti en soi, il s'inscrit dans un long processus de changement institutionnel et social. Car, répondre à la spécificité territoriale c'est prendre en compte certaines réalités locales dans la définition et la mise en œuvre des formations dispensées au sein des universités.

La territorialité des formations universitaires : une approche par un questionnement du local

Nous savons depuis quelques années, que « la présence dans une ville d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche n'est qu'une condition nécessaire, mais loin d'être suffisante pour que cette présence constitue un atout réel pour l'industrie locale » (Filâtre et Grossetti 2003:42). Il est donc nécessaire qu'une dynamique se mette en place pour créer les conditions favorables de l'articulation entre les espaces académiques et économiques et par conséquent, à la territorialisation des cursus de formation qui peut être porteur de capacité de développement. C'est certainement à ce niveau que l'intervention de l'État, comme acteur de la définition des orientations de formation, semble être une condition nécessaire.

La prise en compte du service à la collectivité et donc des territoires locaux intègre la saisie des réalités socioculturelles et économiques. Il semble dans ce cas que les enjeux de la recherche nationale sont, avant tout, des enjeux locaux : l'échelle pertinente est celle de la communauté rurale, de la ville, de la circonscription et du pays. Ainsi, intégrer le rapport au contexte local, de même que l'adaptation du « savoir » à l'usage local apparaîtra comme un impératif (l'expertise, le transfert de connaissance et de

technologie...) pour l'efficacité externe du système qui tient « compte des objectifs de la société, des besoins du marché du travail et des aspirations individuelles. Les objectifs, besoins et aspirations peuvent être actuels ou projetés sur l'avenir » (Sall et De Ketele 1997:125).

Avec l'université de Ziguinchor, nous abordons cette question de la territorialité des formations universitaires. Cette institution doit contribuer à la résolution d'un double problème : absorber les nouveaux bacheliers et donner une formation qui permet aux étudiants de s'insérer dans le tissu économique. C'est au niveau de ce deuxième point qu'on peut percevoir les modalités de la cohabitation dynamique entre les espaces académiques et économiques dans les processus de territorialisation des universités sénégalaises.

Les innovations que veut apporter l'université de Ziguinchor concernent d'abord la structuration des filières. En effet, si l'on observe les composantes des formations qui existent, on peut remarquer que le département de géographie, est intégré dans l'UFR de Sciences et Technologies et non dans celle des Lettres et Sciences Humaines comme dans les autres universités. Il faut voir dans cette structuration plus qu'un simple phénomène d'implantation mais une réelle orientation théorique. La géographie sera ici abordée à travers son aspect appliquée ou applicable. Autrement dit, en plus des connaissances disciplinaires générales (qui restent nécessaires), le volet pratique occupe une place primordiale (sortie de terrain, diagnostic de problèmes, proposition de solution pour l'agriculture...). Les deux UFR qui complètent la formation sont l'UFR de Lettres, Arts et Sciences Humaines et l'UFR des Sciences Economiques et Sociales.

Cette université se défend d'être une copie de l'université de Dakar, notamment dans la finalité accordée aux formations. La structuration des filières de formation donne à lire des modifications qui s'opèrent. Par exemple, il n'y a pas d'UFR de Droit, comme cela avait été demandé par certains universitaires. Ce qui est retenu c'est d'avoir une filière de Droit qui permet de s'intéresser davantage aux domaines d'application de cette discipline (sur le foncier par exemple). Ce qui se dessine, c'est le changement d'approche dans la constitution et l'ingénierie des formations. Ce n'est plus une approche par la discipline mais une approche par la spécificité sociale locale, une approche par les enjeux, une approche par le problème à résoudre (la gestion foncière, le développement touristique, la maîtrise de la mangrove, ...). Aussi, pouvons nous ajouter que cette université se crée avec, en toile de fond, l'idée de devoir s'ouvrir sur les enjeux socioéconomiques locaux, nationaux et sous-régionaux, même si ces mêmes enjeux ne sont

pas toujours parfaitement définis. De plus, le cadre spécifique dans lequel les différentes composantes devront s'ajuster pour tenir ces objectifs n'est pas complètement stabilisé.

In fine, cette université devra, dans sa dynamique de construction, intégrer des dispositifs de recherche qui s'appuient sur des ressources naturelles de sa région d'implantation : la Casamance. Là encore, il est trop tôt pour avancer avec certitude que la recherche s'effectue suivant ce modèle puisque l'université ne fonctionne que depuis 2007. Il est toutefois important de noter, l'affirmation d'innovation, le désir de « rupture » et de territorialité qui anime les autorités locales et politiques dans cette nouvelle vague de construction des universités au Sénégal. Cette « nouveauté » n'est pas à inscrire seulement dans les effets d'annonce mais doit être comprise comme une volonté d'appropriation du système universitaire.

Dans cette région, qui doit servir de lieu d'expérimentation, l'activité industrielle est peu développée. Toutefois, la Casamance dispose d'un potentiel de développement qui ne demande qu'à être exploité. C'est sûrement sur ce potentiel que prévoit de s'amarrer la recherche qui s'effectuera dans cette institution. Ainsi, on estime que les chercheurs qui travaillent à l'université, les enseignants qui imaginent les parcours de formation, devraient être en contact avec la réalité sociale et économique locale pour apporter les solutions nécessaires aux problèmes identifiés. L'extrait d'entretien qui va suivre est assez éloquent quant à la posture défendue par l'institution universitaire :

Nous voulons voir les problèmes sous l'angle pratique et essayer de les résoudre (...). Regardez, le contexte casamançais me paraît le plus propice si nous voulons former des gens en matière de forêt. En même temps, je sais, pour avoir travaillé avec les services forestiers, que l'ingénieur des Eaux et Forêts type, si vous le formez, n'aura pas du travail ici. Il chômera. Et pourtant, on ne peut pas dire que nos forêts sont bien gérées. C'est pour vous dire qu'il faut repenser complètement le problème et donner la formation appropriée pour gérer cela. Maintenant, si vous voulez gérer une forêt, vous êtes obligé de savoir ce qu'est une image satellite, parce qu'on ne peut pas tous les parcourir à pieds. Les techniques sont tellement avancées que même une forêt de 10 hectares, assis dans mon bureau, je peux avoir les images nécessaires et voir si on a coupé quelques arbres. Quand les choses sont comme cela, on ne peut pas faire comme dans l'ancien temps. J'envisage dans un secteur comme celui-là de faire convoquer une réunion et de voir au fond de quoi on a besoin. On a besoin que les ressources naturelles soient bien gérées. Est-ce qu'on a besoin d'un ingénieur comme on les formait avant ? Je suis sûr que la réponse est non. Ce changement devient urgent à opérer d'autant plus que la gestion des ressources naturelles forestières est décentralisée maintenant. Normalement, ce sont les communautés rurales

qui doivent donner les quotas pour le charbon et le bois. Ces quotas continuent à être donnés sans savoir sur la base de quel potentiel. Et pourtant avec les Systèmes d'information géographique, il est possible de savoir ce dont on dispose avant de donner les quotas [Extrait d'entretien, Professeur, ancien Recteur].

Cet extrait montre à quel point les universités sont attendues dans leur processus de transformation et combien elles ont à s'adapter pour répondre aux besoins locaux identifiés. La question de la gestion forestière, abordée ici, souligne le degré de modernisation des processus et procédures qu'il est nécessaire de mettre en place pour répondre aux différentes exigences. Elle montre également les aménagements qui sont nécessaires pour que l'université puisse tenir ce rôle qu'elle se donne, ou qu'on lui donne.

Pour faciliter ce travail de mutation, il est prévu que l'université soit administrée par un conseil d'administration, de la même manière que pour celle de Thiès. Le Conseil d'Administration est l'instance où devrait se définir les différentes orientations pédagogiques et scientifiques. Il se charge également de leur mise en œuvre et de leur évaluation en plus de veiller au contrôle et à la gestion administrative et financière de l'université. Ce conseil devrait être constitué des représentants des enseignants dont le Président de l'université, les Vice-présidents et les Directeurs d'UFR. Il serait complété par des étudiants, des représentants du Personnel administratif technique et de service, des syndicats, des milieux professionnels, des élus locaux et du Gouvernement. Le Président du Conseil d'administration devrait être choisi parmi les autorités extérieures à l'université, ayant une grande crédibilité au niveau national et/ou africain et/ou international, ayant de réelles capacités dans la recherche et la mobilisation de moyens financiers et matériels et ayant une grande expérience dans des fonctions étatiques, privées ou communautaires. Il doit également avoir une expérience convenable dans le domaine universitaire. Il est désigné par le Président de la République après avis du Conseil d'administration pour un mandat de 3 ans renouvelable une fois. Il est assisté d'un Vice-président désigné par le Conseil d'administration parmi ses membres extérieurs à l'université pour la même durée de mandat. La philosophie qui encadre cette démarche est de considérer que l'université ne peut plus fonctionner repliée sur elle-même. Elle doit articuler les différents intérêts liés au monde académique avec ceux poursuivis par les acteurs concernés par les activités universitaires, notamment les programmes de formation. Autrement dit, il faut arriver à concevoir le gouvernement de l'université avec ses « *stakeholders* », ses partenaires extérieurs qui seraient

à même de valoriser la formation et la recherche pertinente, c'est-à-dire utiles à la société en intégrant les demandes sociales.

Conclusion

Les universités, véritables pôles de création, d'appropriation et de diffusion des savoirs réunissent une grande expertise dans le domaine des connaissances. L'université sénégalaise, longtemps claustrée dans ces missions classiques, s'ouvre davantage à la société. Elle contribue ainsi à rechercher des solutions aux différents défis qui se posent dans la société sénégalaise. Il faut dire que l'entrée dans la globalisation des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche aura grandement perturbé cette structuration locale des universités africaines. On peut voir ainsi une position ambiguë dans l'implication de l'État dans les modalités de la cohabitation dynamique entre l'université et les territoires. Cette position, souvent considérée comme faible, peut se mesurer par la stagnation des financements publics octroyés pour le secteur. Ceci a pour conséquence de pousser les universités sénégalaises à s'adapter à l'évolution des configurations politico-sociales et du marché et par la même occasion à diversifier les sources de financement, notamment à travers la fonction de service. Le développement de la fonction de service au sein des universités sera alors compris comme une des réponses à cet enjeu mais également aux besoins de territorialité.

Les configurations universitaires intègrent alors les dimensions du marché des formations et de l'expertise du supérieur par la mise en place de contrats de service et de convention de collaboration. Ceci aura pour finalité de permettre l'articulation avec les territoires locaux et de participer au processus de développement du pays. De la « fonction de service », J. Coenen-Huther dira qu'elle « est contenue toute entière dans la mission dévolue à l'université et qu'elle ne saurait se mesurer à l'aune de quelques applications techniques d'utilité sociale » (Coenen-Huther 2000:91). Ainsi, le fait que les universités sénégalaises décident de l'intégrer dans leur processus actuel de construction n'est rien d'autre que la volonté de compléter leurs missions et de se territorialiser.

Au Sénégal, comme dans beaucoup de pays africains, « si les chercheurs veulent être soutenus par les pouvoirs publics et les acteurs économiques, il leur faut faire preuve de leur utilité immédiate face aux besoins pressants des populations et aux questions que se posent *hic et nunc* les opérateurs » (Winter 2002:263). Dans ce cadre, les entreprises, l'État, les collectivités locales, les Organisations non Gouvernementales, les associations de

professionnels sont autant de clients potentiels pour l'université et pour la recherche.

En somme, la professionnalisation, l'adaptation des curricula ou encore l'intégration de la fonction de service sont autant de dimensions que les universités sénégalaises intègrent dans leur dynamique actuelle de construction et dans leur articulation aux territoires. Ce sont autant de modalités pour une cohabitation dynamique entre les universités et leurs territoires.

Même si l'on peut considérer que l'entreprise et l'université poursuivent des objectifs différents, il n'en demeure pas moins que cette différenciation peut être source de synergies profitables aux deux univers. De là, on peut être amené à considérer que les universités, et par extension les centres de recherche, doivent être rentables. La question du rendement des universités peut alors être souvent un objet de questionnement si l'on note qu'au Sénégal les diplômés de l'enseignement secondaire et du supérieur connaissent les plus forts taux de chômage, qu'au même moment l'investissement social dans le secondaire et le supérieur n'est pas rentable (il existerait une meilleure utilisation des ressources qui y sont investies) et que parallèlement la rentabilité privée de l'enseignement supérieur reste très élevée comparée à sa rentabilité sociale (Diagne, Boccanfuso *et al.* 2003).

Toutefois, l'université n'aurait-elle pas aussi vocation à maintenir en son sein, par le truchement d'un enseignement fondamental et d'un ensemble de débats théoriques et intellectuels, une constante interrogation sur le sens de la vie et de la société, pour ainsi privilégier une réflexion critique (Freitag 1995) ? Et en ce sens, doit-elle toujours et essentiellement valoriser l'adaptation au marché et au contexte local ?

Notes

1. Institut sénégalais de recherches agricoles.
2. Centre de recherche, d'étude et de documentation sur les institutions et les législations africaines. Créée par arrêté ministériel en 1960, le CREDILA a pour mission de réunir la documentation existante concernant la législation, la réglementation en vigueur dans les divers États africains et d'étudier les phénomènes politiques, économiques et sociaux, pour la réalisation de programmes d'études et de recherches.
3. Groupe interdisciplinaire de recherche pour l'appui à la planification régionale et au développement Local.
4. Société d'aménagement du Delta.
5. Il faut savoir que cette région du pays abrite les Grands domaines du Sénégal. Société créée en 2003 par la Compagnie fruitière (un groupe français créé en 1939 à Marseille,

- 1er producteur de fruits de la zone Afrique Caraïbes Pacifique), elle développe la culture de la tomate sous serre, sur 80 hectares en bordure du fleuve Sénégal et plus de 120 hectares de maïs en plein champ.
6. L'ISED est un institut universitaire qui a pour principale mission la formation adaptée des techniciens du secteur de la santé du Sénégal et des pays de la sous-région africaine. Il contribue ainsi au renforcement du système national de santé en optimisant la formation. Ainsi, il semble bien adapté au cadre sénégalais et de la sous-région.
 7. On notera à ce niveau le travail remarquable effectué dans ce domaine par l'Institut de Technologie Alimentaire (ITA).
 8. L'inventeur de cette machine, Sanoussi Diakhité, ingénieur en mécanique, fut honoré en 2008 par le *Tech Museum Awards*, prix décerné à San Jose, en Californie, berceau de ce que l'on appelle, la Silicon Valley, noyau de la recherche de pointe américaine. Le fonio est une céréale cultivée dans le Sahel et qui donne des grains très menus, utilisés pour la préparation de couscous et de bouillie.
 9. Cf. Loi d'orientation sur l'éducation 91-22, article 16.
 10. En avril 1992, l'idée d'une Concertation nationale sur l'enseignement supérieur (CNES) est lancée. Cette manifestation devait permettre de revitaliser l'enseignement supérieur en créant un consensus sur la direction à suivre à travers la participation massive des différents acteurs. Elle se tiendra d'avril 1992 à août 1993 (du 19 au 21 juin 1992 à Saint-Louis, du 20 au 23 août 1992 et du 4 au 6 août 1993 à Dakar). Les conclusions de la CNES seront adoptées par le gouvernement lors d'un conseil interministériel tenu le 9 décembre 1993.

Références

- Alava, S. et Langevin, L., 2001, « L'université, entre l'immobilisme et le renouveau », *Revue des sciences de l'éducation*, Vol. 27, n° 2: p. 243-256.
- Balmes, J.-C., 1998, « Quelques idées-forces sur l'éducation en Afrique », *Afrique Education*, n°43: p. 30-31.
- Bouche, D., 1968 « Autrefois, notre pays s'appelait la Gaule...: Remarques sur l'adaptation de l'enseignement au Sénégal de 1817 à 1960. *Cahiers d'études africaines*, Vol. 8, Cahier 29: p. 110-122.
- Coenen-Huther, J., 2000, « Les sociologues et la crise de l'université: peur, aveuglement ou complicité ? », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXVIII, n° 119, p. 89-102.
- Diagne, A., Boccanfuso, D., et Barry, D. G., 2003, *La rentabilité de l'investissement dans l'éducation au Sénégal*, Dakar, CREA / CIRPEE.
- Diallo, I., Fall, C., Tal Dia, A., et al. 2000, « Une expérience innovante d'enseignement de la santé publique à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar », *Santé Publique*, Vol. 12, n° 2, p. 221-227.
- Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., et al. (Dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris, L'Harmattan.

- Faure, A. et Négrier, E., (Dir.), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- Filâtre, D., 2006, « Les territoires de l'action publique : entre dynamiques politiques et constructions collectives », in, *Le territoire : entre l'Europe et l'Etat-Nation*. Sous la direction de Aït Abdelmalek, A. PU de Rennes, p. 79–97.
- Filâtre, D. et Grossetti, M., 2003, « La construction de la carte scientifique française et l'émergence des nouveaux sites ». In, *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche*, Sous la direction de, Grossetti, M. & Losego, P., Paris, l'Harmattan.
- Freitag, M., 1995, *Le naufrage de l'université et autres essais d'épistémologie politique*. Québec et Paris, Nuit Blanche Ed. et La Découverte.
- Gingras, Y., 2006, « Quand les universités perdent le nord », *Analyses et discussions*, n° 8, p. 35–38.
- Hébert, P., 2001, *La nouvelle université guerrière*, Québec, Ed. Nota Bene.
- Ki-Zerbo, J., 1991, « Quelques idées pour aider à la consultation d'experts sur l'enseignement supérieur en Afrique », *Les tendances futures et les défis de l'enseignement supérieur en Afrique*, Dakar, 28 février – 1er mars.
- Ki-Zerbo, J., 1992, *La natte des autres. Pour un développement endogène en Afrique*, Dakar, CODESRIA.
- Lefeuve, S., 2009, Entre souci d'insertion professionnelle et désir d'épanouissement intellectuel : la trajectoire des étudiants d'AES et de LEA, Thèse de Doctorat, Département de sociologie, UFR LSH, Université de Bretagne occidentale.
- Ministère de l'éducation nationale (MEN), 2004, *Lettre de vision stratégique*, Dakar.
- Mbaya, W., 2001, « Le rôle de l'université dans une société africaine en mutation », *Afrique et développement*, Vol. XXVI, n° 3 & 4, p. 27–42.
- Renaut, A., 1995, *Les révolutions de l'université. Essai sur la modernisation de la culture*, Paris, Calmann-Lévy.
- Sall, H. N. et De Ketele, J.-M., 1997, « L'évaluation du rendement des systèmes éducatifs: apports des concepts d'efficacité, d'efficience et d'équité », *Mesure et évaluation en éducation*, Vol. 19, n°3, p. 119–142.
- Schmitt, C., (Dir.), 2005, *Université et entrepreneuriat. Une relation en quête de sens*, Paris, L'Harmattan.
- Sylla, A., 1989, *Le système d'enseignement supérieur au Sénégal*, Dakar, IFAN.
- Winter, G., 2002, *L'impatience des pauvres*, Paris, PUF.



The Dynamics of University Transformation: A Case Study in the Eastern Cape Province of South Africa

Rómulo Pinheiro*, Gerald Wangenge Ouma** and Pundy Pillay***

Abstract

This article sheds light on the dynamics of the recently created Nelson Mandela Metropolitan University (NMMU) as a result of a merger between three separate institutions. A particular focus is given to NMMU's role in the further development of the Eastern Cape Province, one of South Africa's poorest regions. The article discusses the impact of the amalgamation process on the university's institutional profile, strategic platform, structural features, and scope and nature of activities. The article draws upon key insights from the institutional theory of organisations and the concepts of academic core, extended periphery and structural coupling. Taking institutionalisation as a conceptual frame of reference, it points to a number of tensions and critical success factors with respect to the university's ability to respond to external demands for a stronger engagement with surrounding society. Path-dependencies, local champions, and support by leadership structures were found to be major enablers. The lack of a strong and balanced academic core and the absence of structural linkages or tight coupling were identified as major challenges.

Résumé

Cet article analyse la dynamique interne d'une nouvelle université, la Nelson Mandela Metropolitan University (NMMU), créée récemment en Afrique du Sud par la fusion de trois établissements. Il met l'accent sur le rôle de la NMMU dans la poursuite du développement de la province de l'Eastern

* University of Oslo and Agderforskning, romulo.pinheiro@agderforskning.no

** University of the Western Cape, gouma@uwc.ac.za

*** University of the Witwatersrand, Pundy.Pillay@wits.ac.za

Cape, une des régions les plus pauvres du pays. Il décrit l'impact de la fusion sur les caractéristiques institutionnelles de l'université, sur son programme stratégique, sa structure et sur la nature et la portée de ses activités. Il s'appuie sur les acquis principaux de la théorie institutionnelle des organisations et sur les concepts de cœur d'activité universitaire, de périphérie étendue et de couplage structurel. En se référant au concept d'institutionnalisation cet article souligne un certain nombre de facteurs de tension et de succès quant à la capacité de l'université à répondre à la demande externe d'une implication plus grande dans son environnement social et régional. Les principaux facteurs favorables se révèlent être la dépendance à la trajectoire historique, l'existence de fortes figures locales et le soutien des équipes de direction. Les principaux freins identifiés sont la faiblesse et le déséquilibre du cœur d'activité académique des institutions et l'absence ou l'insuffisance des liens entre les différentes structures internes.

Introduction

The gradual rise of a knowledge-based economy has led to increasing policy interest regarding the role of knowledge structures, in general, and higher education (HE) systems in particular, in processes of social development and economic competitiveness at local, national and supra-national levels (OECD 2007; Pillay 2010; Pinheiro 2012a). In Europe, universities, and the outputs they create, i.e. knowledge and skilled professionals, are seen as the cornerstones for the 'Europe of Knowledge' (Maassen 2009). Across the region, a number of recent reform initiatives have been undertaken in order to make universities more responsive to the needs of society (Maassen and Olsen 2007), with a privileged focus attributed to the so-called 'knowledge triangle' composed of education, research and innovation (Maassen and Stensaker 2011). On a national level, one such government-led initiative pertains to institutional amalgamations or mergers amongst existing HE institutions (Goedegebuure 2011; Harman and Meek 2002). Mergers have profound implications for the identity and institutional profile of HE institutions, amongst other aspects. Early evidence across national contexts suggests that the outcome of amalgamation processes tend to be more successful when these are undertaken on a voluntary basis rather than being forced upon by government (Skodvin 1999:76). There is a general lack of systematic data and analysis on similar developments beyond the so-called 'developed or industrialised economies' (Europe, the U.S., Australia, and

Japan). By focusing on the impact of the recent government-led mergers at one South African university, the article aims to address this knowledge gap.

The starting point for the discussion lies in the environmental conditions under which South African universities operate. This is followed by a brief analysis of the specific regional context being investigated, namely, the Eastern Cape Province. University dimensions are addressed in the second part of the article. Empirical evidence is drawn from a five-year comparative study on the role of universities in regional development (Pinheiro 2012a, b) and a large comparative project (HERANA) on the role of HE across Africa (Cloete et al. 2011). Following a qualitative research-design, a total of thirty-six semi-structured face-to-face interviews based on a purposive sample composed of internal (senior academics and administrators) and external (local government and industry representatives) stakeholders were administered. Particular attention is paid to the impact of the merger process on university structures and activities in the context of the university's regional development mandate or mission (c.f. Pinheiro 2012a; Pinheiro et al. 2012). The account provided here is a response to recent calls for a better understanding of the 'black-box' of university dynamics (Maassen and Stensaker 2005), and the need to shed light on the relationship between processes of external engagement and internal transformation across different national and sub-national settings (Perry and Harloe 2007). The discussion and analysis are particularly relevant for policy makers, institution managers, and academic audiences interested in the third mission of universities in general, and the role of the HE sector in aiding local development processes in particular.

Theoretical Backdrop

Universities have traditionally been conceived as rather distinct organizational entities. Their core technologies, teaching and research (Clark 1983), are characterized by increasing complexity and ambiguity (Musselin 2007). Their multiplicity of tasks or functions (Kerr 2001) are, more often than not, at odds with one another (Castells 2001). Authority is delegated to the lowest organizational levels (Tapper and Palfreyman 2010), and broad participation in internal affairs is a major legitimizing factor (Luescher-Mamashela 2010). As is the case with other types of organisations (Thompson 2007), universities go to great lengths to protect their core technologies from the pervasive effects of the environment and/or stakeholder agendas, for example, by resorting to structural decoupling (Bastedo 2007). However, as open systems (Scott 2008), universities' internal structures and activities are a reflection of the external conditions in which they operate (Hölttä 2000).

Compliance with the demands and expectations of various stakeholder groups (government agencies, professional groups, and local communities) is essential in order to secure external support for university goals and operations (Jongbloed et al. 2008), thus leveraging external legitimacy (Deephouse and Suchman 2008). Internally, the notion of HE/the university as a relatively autonomous (world) institution (Meyer et al. 2007), i.e. as a collection of rules and standard operating procedures determining the behavioural postures of internal actors (Olsen 2007), also means that attention needs to be given to the norms, values, aspirations and identities of academic audiences, what Bourdieu (1984) famously referred to as the *habitus* of academe.

Conceptually speaking, one way of shedding light on the ‘black-box’ of university behaviour (see Pinheiro et al. 2012) pertains to making a distinction between those structures and types of activities located in the immediate vicinity of its primary tasks or academic core, i.e. teaching (degree programs) and strategic research (basic and/or applied), from those placed along what Clark (1998) terms the extended developmental periphery. In the context of the direct/indirect role of the university in processes of local socio-economic development, it is pertinent to investigate the extent through which the so called ‘regional mission’ (Pinheiro 2012b) has become an integral component of the academic core, and, consequently, the degree of coupling (Orton and Weick 1990) between the latter and formalized arrangements throughout the extended developmental periphery. In other words, to what extent is the regional mission institutionalized,¹ fully or partly, across the university?

Environmental Conditions

As open systems (Scott 2008), university operations are intrinsically related to the characteristics and dynamics of the external environments in which they operate (c.f. Kehm and Stensaker 2009). The literature makes a distinction between technical and institutional features of the environment (Greenwood et al. 2008), although in reality the two are tightly intertwined (Pinheiro 2012a). The former relates to the daily operations and performance of universities, such as increasing competition (Marginson 2004) and the need to secure sustainable pools of funding (Jongbloed 2004), whereas the latter is associated with the normative, regulative and cultural-cognitive pillars of organisations (Scott 2008) providing meaning to social actors and a legitimate basis for action (Scott and Christensen 1995; Olsen 2010). In this section, particular attention is paid to the technical and institutional drivers facing South African HE institutions in general and the newly established

Nelson Mandela Metropolitan University (NMMU)² in particular. Three key macro-level aspects are discussed, namely: the national policy context; the organizational field or domestic HE sector; and the regional context.

The National Policy Context

In South Africa, the transition from an apartheid state to a post-apartheid society was accompanied with an overarching policy of transformation across all spheres of society. In HE, the main concern was the dismantling of the apartheid landscape characterised mainly by racial and ethnic segregation, fragmentation, and poor coordination (DoE 1997; Hall et al. 2004). As pointed out by Jansen (2003:31), during apartheid, all public HE institutions were created on the basis of race, ethnicity and language. Prior to the fall of the apartheid regime in 1994, the domestic HE system was characterised by six white Afrikaans-medium universities and four white English-medium universities; four centrally controlled universities for ‘Africans’; one each for ‘Indians’ and ‘Coloureds’ and four universities located in the former ‘independent homelands’ for African students. In addition, there were seven historically white technikons (also divided by language) and seven historically black ones, one distance education technikon, and a large distance education university.

Given the racial and ethnic foundations of HE under apartheid, the distribution of institutions was, as described by Jansen (2003:31), ‘highly inefficient and even illogical, with similar institutions sharing fences (...) or expensive institutions located in close proximity to each other (...)’. This context, coupled with instability and crisis at several universities and technikons, dramatic declines in student numbers in especially black universities (Cloete et al. 2006), provided the impetus for the restructuring of HE, mainly through mergers. Overall, mergers and other HE reform initiatives were prescribed by the South African government as part of an explicit agenda of transformation, redress and equity in the sector. As such, they represented an attempt to create a single, coordinated system of HE without racial inequalities (Asmal and Hadland, 2011; DoE 1997; Cloete et al. 2006; Jansen 2003). In other words, the chief purpose of the recent mergers was not to increase student enrolments (access to HE) *per se*. Rather, in addition to creating a more clearly differentiated university system, the policy rationale for the mergers was, first and foremost, related to the need to move away from the racially-defined university system that characterized the apartheid era. By the late 1990s, the then Minister of Education, Professor Sibusiso Bengu stated the following:

The higher education system must be transformed to redress past inequalities, to serve a new social order, to meet pressing national needs and to respond to new realities and opportunities (DoE 1997:3).

In addition to addressing existing inequalities, the last couple of years were marked by the prevalence of two key items in the national policy agenda for HE, namely, institutional differentiation and system-wide integration (Cloete et al. 2011). During 2003/4, the government promoted a series of non-voluntary mergers aimed at the creation of an HE sector composed of three distinct types of institutions: research-intensive universities; universities of technology; and comprehensive universities. The most idiosyncratic feature of the new system lies on the creation of the new 'comprehensive' sub-sector (Oosthuizen 2009). On the basis of mergers between former universities and technikons, South Africa's comprehensive universities bring together a wide range of educational qualifications from diploma level to doctoral degrees. From a policy perspective, this initiative was driven by the central government's desire for, *inter alia*, fostering responsiveness to regional social and economic needs (Cloete et al. 2004).

The Organisational Field of Higher Education

Up to 2005, South Africa's HE system comprised a total of thirty-six institutions, namely twenty-one universities and fifteen technikons. As described earlier, the situation changed dramatically after the government-mandated mergers that directly affected a total of twenty institutions and resulted in nine new institutions (Bunting et al. 2010:7). Today, in addition to eleven traditional universities offering discipline-based degrees and six universities of technology focusing on career-oriented and professional programmes, there are six comprehensive or dual universities combining both roles. In 2009, close to 840,000 students were enrolled across the public HE sector, which employed about 118,000 individuals, 37 per cent as academics (CHET). The system is dominated by undergraduate enrolments (82% of the total), a figure that has remained relatively stable in the last couple of years. As for the major fields of studies, 43 per cent of all HE students, in 2008, enrolled in a programme within the fields of education and the humanities, followed by business and management, and science and technology, with about 30 per cent each.

Turning now to the regional HE landscape, the Eastern Cape Province hosts four public universities, namely: Rhodes University (established in 1904), the University of Fort Hare (1916), Nelson Mandela Metropolitan Univer-

sity (2005), and Walter Sisulu University (2005). Whereas Rhodes University can be characterised as traditional and/or belonging to the group of 'classic' or research-intensive universities, the remaining three are part of the newly established comprehensive sub-sector emerging out of the government-led mergers. A total of 54,400 full time equivalent (FTE) students enrolled in HE studies across the Eastern Cape region in 2009 (CHET).³ The analysis of regional providers identifies two main groups or categories as regards the size of the institutions: mid-size, mass universities enrolling more than 17,000 students (NMMU and Walter Sisulu); and relatively small institutions (Rhodes and Fort Hare) enrolling less than 9,000 students. Universities like Walter Sisulu and NMMU are primarily first-cycle institutions with more than 80 per cent of total enrolments at the undergraduate level. Across the Eastern Cape, education and the humanities are the most popular study fields with more than half of total enrolments, followed by studies in the fields of business and economics, and science and engineering. With the exception of Rhodes, where 43 per cent of students are White and originate from outside the province, the bulk of the regional student population is composed of African or black students, the majority of whom originate from within the Eastern Cape.

The Regional Context

The Eastern Cape is the second largest province in the country, covering an area of about 169,000 square kilometres and hosting close to seven million inhabitants, the equivalent of 14 per cent of South Africa's population. The region has, in recent years, been targeted as a key area for economic growth and development, including policy efforts aimed at fostering cooperation in the realm of post-secondary education (Pillay and Cloete 2002). In 2003, the province's share of the country's gross domestic product (GDP) amounted to 8 per cent, with its economic profile dominated by the agricultural sector. Industrial urban centres revolve around the manufacturing, coastal cities of Port Elizabeth (PE) and East London. In the last half of the 20th century, the area had established itself as a major manufacturing hub for the global automobile sector. At the turn of the new millennium, changes in the municipal landscape led to the creation of the Nelson Mandela Metropolitan Area or Metro, composed of the cities of PE, Uitenhage and Deispatch. With about one million people, the Metro is the sixth largest economy in South Africa, contributing to 40 per cent of the economic activity across the province. Even though its major urban centres are relatively affluent, the province ranks amongst the country's poorest with close to half of its population be-

low the poverty line. In 2007, more than a quarter of all households reported a monthly income of Rand 400 or less (Makiwane and Chimere-Dan 2010: 131). By the middle of 2010, the rate of unemployment across the province was close to 28 per cent (Makiwane and Chimere-Dan 2010:127). Empirical evidence suggests that, as is often the case elsewhere, access to wage-earning opportunities and rates of employment amongst the citizenry are intrinsically linked to educational attainments (Louw et al. 2006; Pillay 2011). Educational achievement across the Eastern Cape ranks amongst the lowest in the country. In 2009, 8.6 per cent of all the population aged twenty or more did not possess any type of formal education (Makiwane and Chimere-Dan 2010:177).

Going forward, in addition to tackling governance-related problems, a major future priority for the region lies in the diversification of the economy in order to reduce its dependence on the agricultural and manufacturing sectors. Tourism (game reserves and natural parks) is considered to be one of the region's greatest potential. At the Metro level, the regional program (Vision 2020) encompasses sustained investments in sectors close to the knowledge economy, such as the creative industries, tourism and information and communications technology. A major industrial project (*Coega*) is currently underway, but the recent global financial crisis, combined with the worsening of South Africa's public finances, has resulted in a loss of momentum. The automobile cluster, composed of major global players (Volkswagen and General Motors) and close to 200 local suppliers, has been particularly affected, hence reiterating the need for diversification of the economy. In addition to tourism, the strategic sectors identified as key for the region's future include mechatronics engineering, agro-processing, petrochemical, general manufacturing, business process outsourcing/off shoring, and energy.

University Dynamics: Nelson Mandela Metropolitan University

The vast literature on HE points to the importance attributed to historical trajectories or path-dependencies whilst investigating processes of organizational adaptation and/or change (Jongbloed et al. 1999; Krücken 2003). Inquiries shedding light on the developmental role of universities in the context of their regional surroundings highlight the need to pay attention to key features such as resource dependencies (Arbo and Eskelinen 2003), core capabilities (Pinheiro 2012a), and a sense of collective identity (Stensaker and Norgård 2001). More recently, scholars have identified ongoing processes of rationalization aimed at transforming the university into an organi-

zational actor (Krücken and Meyer 2006; Ramirez 2010). Amongst other aspects, such internal dynamics are substantiated in the form of strategic planning (Zechlin 2010) and organizational design (Vorley and Nelles 2008) as a means of reducing the perceived gap between environment and organization (Chatterton and Goddard 2000; OECD 2007). Each one of these key aspects is briefly explored below as they pertain to the role of NMMU as regards the future socio-economic development of the Eastern Cape province.

Origins and Path Dependencies

NMMU is the result of the merger, in 2005, between three previously distinct HE institutions: the Port Elizabeth Technikon (PET), the University of Port Elizabeth (UPE), and the Port Elizabeth campus of the Vista University (Vista PE). PET has its roots in the country's oldest art school, founded in 1882. Over the years, it developed a strong vocational orientation substantiated around the professional training of a student population primarily composed of white (Afrikaans) students. At the time of the merger, PET enrolled close to 10,000 students. Founded in 1964, UPE was the country's first, dual-medium residential university. With strong links to the former apartheid political regime, its profile was characterised as a 'whites-only' academic establishment. Even though its original mission was that of acting as a 'real' or classic university in the Humboldtian sense, i.e. direct involvement with teaching and research activities (Nybom 2003), in reality, UPE's primary task gradually became the training of professionals for the public and private sectors as well as the socialisation of local economic and political elites (c.f. Castells 2001). Before the merger, UPE enrolled around 14,000 students, a third of whom undertook distance education. As for Vista University, founded in 1982 and composed of seven decentralised campus, its PE-based unit (Vista PE) originally consisted of a small, prefabricated building located at the edge of Zwide township, opening up access to mostly black students from socially – and financially – disadvantaged backgrounds. Initially focused on the upgrading of teachers for the region, Vista PE enlarged its mandate over the years, producing graduates across a wide variety of subject areas including business, law, science and the humanities. One year prior to the merger leading to the creation of NMMU, Vista PE was amalgamated with UPE. At that time it enrolled close to 2,000 students.

The distinct profiles of the merged institutions mirror their historical levels of engagement with the region and its various stakeholders. Whereas PET and Vista PE were characterised as possessing a strong regional – or

engagement – ‘ethos’ (Pinheiro 2012a), the latter through community outreach and the former via strong interactions with regional industry across sectors of the local economy such as agriculture, manufacturing and tourism, UPE, on the other hand, had traditionally been characterised by weak levels of local engagement partly given its strong connections with the former political regime and also since it conceived of its primary role that of addressing the needs of the nation as a whole. Having said that, the situation at the former UPE started to change prior to the merger as a consequence of the reforms set in motion by the new democratic political regime. The arrival, in 2002, of a new central leadership led by Vice Chancellor (VC) Stumpf, who would later become NMMU’s first VC/CEO (2005-2008) and the main architect responsible for executing the structural changes around the merger, brought a new strategic agenda to the fore. At the heart of the strategy was the notion of ‘local engagement’ with the ultimate goal of forging a new ‘social pact’ between UPE and its immediate geographic surroundings (Pinheiro 2010).

Institutional Profile

NMMU’s core activities are organised around seven faculties, twenty schools, and sixty five disciplinary-based departments, spread across six campuses; five within the Metro and one in the Southern Cape city of George. In 2008, the university employed a total staff (permanent and temporary) of 4,160, half of whom were females (NMMU). The largest ethnic groups were Whites (54%) and African (31%), followed by Coloured (9%) and Indian (3%). About a third of NMMU academics possess a doctoral degree, the average amongst South African HE institutions (Bailey et al. 2011:71). The ethnic profile amongst permanent academic staff changed slightly during the period 2005-2010. Whereas in 2005, 81.5 per cent of academics were Whites, by 2010 this figure had declined to 76.1 per cent (NMMU). This was accompanied by an increase of 3 per cent and 2.3 per cent in the relative number of permanent academic staff of Coloured and African descents, respectively. The percentage of those with an Indian ethnic background has remained stable. As for its student population, in 2010, NMMU enrolled 26,119 individuals, the bulk of which (more than 85%) were contact (on-campus) students at the undergraduate level. Student enrolments rose by 8 per cent since 2005. However, students’ ethnic profiles remained relatively unchanged during this period, marked by a minor decline of 1.6 per cent in the number of Whites and a correspondent increase in the relative number of students with a Coloured ethnic background.

By 2010, the bulk of NMMU's student population, close to 60 per cent, was composed of Africans, followed by Whites with a quarter of all enrolments, and Coloured (14%). Indians corresponded to about 2 per cent of all students. In 2008, 87 per cent of student enrolments were at the undergraduate level, 54 per cent were female, 77 per cent of students originated from the Eastern Cape, and close to 9 per cent came from overseas, mostly from Africa (NMMU). The most significant change in the period 2005-2010 was a notable rise in the 'student to academic staff ratio', from 31:1 to 46:1, respectively. The policy target-figure for South African HE is about 20:1 (Bailey et al. 2011:69), which indicates the various challenges facing NMMU as an organisation.

In 2009, the largest internal academic unit was the faculty of Business and Economic Sciences with a third of all student enrolments. It was followed by the faculties of Engineering, the Built Environment and Information Technology (21%), Education (14%) and the *Arts* (13%). The smallest academic unit was the faculty of Law with 4 per cent of enrolments. The separate campus at George contributed about 4 per cent of total enrolments.

NMMU's research infrastructure is composed of three institutes, four specialised centres and seventeen dedicated units spread across its seven faculties and six campuses. The ratio of research publication units to permanent academic staff in 2009 was 0.4, the same as in 2005, yet this figure rose to 0.9 when weighted by total research outputs (Bailey et al. 2011). Of the 574 permanent academics employed by NMMU in 2010, about 10 per cent were actively involved with scientific efforts of an international nature. During 2008, a total of 156 scientific articles were produced, with the faculties of Science and the Arts leading the way with close to half of all publications combined. NMMU produces about 35 doctoral graduates on an annual basis. In recent years, a number of research strengths have been identified. These range from thematic areas like environment and ecology, marine and estuary studies, optic fibres and electron microscopy, mathematics and science education, nursing and community health, architecture and the built environment, and engineering technology (Pinheiro 2012a).

Strategic Platform

As far as strategic efforts by NMMU's central steering core (Clark 1998) are concerned, two main phases can be identified. The first phase (2005-2008), driven by the former administration, was characterised by an urge to consolidate, structurally speaking, the amalgamation between the three institutions, with little attention paid to long-term strategic matters. According

to key actors directly involved with the process of internal transformation, a decision regarding NMMU's formal structure was already taken prior to any strategic considerations being discussed. The mandate of the previous central administration was clear, i.e. to exercise the merger as soon as possible. When asked about the process, in retrospect, NMMU's former VC/CEO promptly replied that he wished the process had taken less time than it actually did. The second phase (2009-ongoing) is characterised by the change in central leadership structures and the consolidation, structurally and culturally, of the merger process. In contrast to the first phase primarily focused on formal structures, tacit dimensions such as a shared sense of identity/culture (Stensaker 2004) and long-term strategic decisions around NMMU's institutional profile (mission and vision) were brought to the fore. During the second phase, considerable attention was paid to instituting a process of wide consultation across the various sub-units composing NMMU's academic heartland (Clark 1998). The university's current mission statement highlights the importance attributed to its direct contributions to social development at a variety of levels, namely:

To offer a diverse range of quality educational opportunities that will make a critical and constructive contribution to regional, national and global sustainability (NMMU).

Regarding NMMU's regional role or mission, the data shows that internal stakeholders, senior academics and administrators alike, conceive of 'the region' as a multi-layered entity encompassing a wide variety of levels; presented here in order of strategic importance. The first layer pertains to the immediate local environment, that of the Metro. The second layer is that of the Eastern Cape Province and the Southern Cape region, including geographic areas where other regional HE institutions are also present. The third layer is composed of the entire country. And the fourth and final layer encompasses the African continent as a whole. This multifaceted strategic orientation is reflected in NMMU's research, technology and innovation strategy that, amongst other aspects, highlights 'the need to address societal challenges in terms of wealth creation and improving quality of life' through 'developing research and innovation themes that address national, regional and local imperatives.' (NMMU 2007:3) There is evidence suggesting that NMMU's geographic locus of operation is a function of three distinct, but nonetheless inter-related factors: (a) the geographic origins of its student population, the bulk of which comes from the Eastern Cape (undergraduates) and neighbouring countries (postgraduates); (b) its historical presence

across the region and its scope of operations (core vs. peripheral tasks), with an anchoring in the vicinity of the Metro and the cities of PE and George; and (c) resource dependencies, with an increasing focus being paid to international dimensions across teaching (student recruitment) and research (third stream funding).

Organizational Design

NMMU's operational template is based on a multi-campus model with academic units spread across seven locations. In recent years, a series of strategic decisions were taken to locate certain operations in the immediate vicinity of specific external constituencies or target groups such as local townships. Examples include an off-campus farm hosting agricultural students specialising in game management; the recently created Business School and its various outreach units; a Law Clinic; a Community Development Unit; an Institute for Sustainable Government and Development; and a Sustainability Research Unit. The campuses at Missionvale (PE township) and George (Southern Cape) are run as quasi-independent units with their own managerial structures, distinct missions, and academic profiles. A particular emphasis is given to the needs of the surrounding communities. Whereas at Missionvale the model adopted is that of a multi-academic programme (science, technology and education) with a particular focus on societal goals like poverty eradication and sustainable development, at George the strategic priority lies in promoting social and ecological sustainable development through teaching, research and community engagement, including close ties with local industry. In contrast to Missionvale, which primarily attracts black students from within the township, close to half of the students at George are white and originate from the Western Cape.

Primary Activities

NMMU's teaching and research activities can be grouped along two distinct types of activities or structures: those undertaken along its academic core versus that of its extended periphery. Whereas the latter pertain to those tasks specifically targeting the immediate and/or future needs of external actors within and beyond the region, the former are composed of degree programmes (undergraduate and graduate levels) and strategic research efforts, basic and/or applied (see Pinheiro 2012a).

With respect to curriculum structures, there is a rather strong alignment between NMMU's overarching strategic framework and structural and programmatic features at the sub-unit level, particularly so regarding internal

responses to environmental demands. The data shows that, across the board, a number of internal units are currently revamping their programmatic offers in order to reduce the existing gap between these and external (e.g. labour market) requirements. One such example is the creation of extended programs addressing the shortcomings associated with ill-prepared students originating from the struggling secondary school system across the Eastern Cape. Another priority area is the involvement of undergraduate students with 'work-integrated-learning', where they are expected to obtain a period of hands-on experience. The combination of 'hard' and 'soft' skills in the curriculum is also being enhanced. For example, in the area of business and management studies, a special focus is put on training students in practical-related matters so as to make them more capable of managing their own business ventures.

Structurally speaking, the impact of regional dynamics at the unit level can be illustrated in the creation, in 2005, of a multi-disciplinary school dedicated to economics, development studies and tourism. Its mission is that of contributing to the broader development of the Eastern Cape and the African continent as a whole, through relevant and innovative education and research. Another example is the decision to relocate the recently created Graduate School of Business, the first ever in the municipality, to the inner city of PE, in light of local government plans to modernise the area. Internal responses to external events are not limited to local dimensions per se, but also take into consideration matters of national priority, as exemplified by the creation of undergraduate programmes in the fields of chartered accounting and financial planning, out of an ongoing dialogue with professional associations. In recent years, an important strategic measure undertaken by various faculties pertains to the active involvement of various external constituencies (industry, alumni, other HE institutions, etc.) in internal decision-making processes. The data shows that, across NMMU, the ability to respond to and positively influence external dynamics lies at the heart of the strategic agenda of many internal units.

When it comes to the impact of external dimensions in NMMU's strategic research agenda, there is a strong willingness by various internal units to produce knowledge which is both of direct benefit to local actors (industry, civil society, government agencies, etc.) and likely to have a positive impact on the broader development (economic, social, political, cultural) of the region and the country as a whole. One area in which this aspect comes to the fore is through the academic work of postgraduate (Masters and PhD) students who often choose to address a particular area of importance to the

regional surroundings in their final dissertations, as pointed out by respondents associated with the faculties of business/economics and the arts. In this respect, there is an increasing effort to make such knowledge goods available to a broader public. This can take a number of forms: a public presentation of major findings, a policy report and/or scientific publications. Yet, major limitations remain partly as a result of time constraints associated with heavy workloads (teaching) and also given the absence of adequate incentive systems. From a structural perspective, NMMU's central administration has been supporting the creation of a set of interdisciplinary Centres of Excellence focusing on research themes considered to be of regional, national, and international (African) importance; renewable energy, telecommunications, conservation ecology, democracy, schooling, etc.

With respect to peripheral structures and activities targeting the specific needs of external constituencies, the merger has created an unprecedented opportunity to leverage existing synergies in light of NMMU's regional mission. At the level of the central administration, the Higher Education Access and Development Services unit (HEADS) plays a key role in assisting academic units with the establishment of short-term courses targeting non-traditional student audiences. Collaborative partnerships with external stakeholders are under the responsibility of the Centre for Academic Engagement and Collaboration (CAEC) whose mission is to serve as the interface between internal and external constituencies. The unit plays a critical role in processes of institutionalisation (Olsen 2007), particularly insofar as formalisation, i.e. devising rules and standardised operational procedures regulating (shaping) the behaviour of individual actors at the sub-unit level. CAEC has not only identified members of the academic staff who are actively involved with externally sponsored projects of any kind, but it has also devised an electronic database system for cataloguing both the nature and scope of outreach-based endeavours in an attempt to better 'manage' external engagement. The latter unit is also involved with the formalisation of agreements with strategic partners.

Technology transfers in the context of innovation (Etzkowitz and Leydesdorff 2000) have been the target of national policy agendas in recent years. Within NMMU, such tasks are under the auspices of the Innovation Support and Technology Transfer Office. Created in 2007 with the financial support from the Department of Science and Technology (DST), the unit's official mandate is that of supporting academics in recognising and exploring commercialization efforts and to provide a 'one-stop shop' for information and support on a number of strategic issues like external-grants and

contracts. Its tasks also include the management of intellectual property rights and start-up ventures. According to internal sources, the primary motivation behind such efforts is not revenue generation *per se*, but instead the willingness to address external expectations as regards the transfer of university-generated knowledge to the outside.

Community outreach is at the forefront of NMMU's external engagement agenda. In many instances, such efforts preceded the formal merger, with various academics from the former institutions directly involved with non-core (peripheral) activities targeting the local community in/around the Metro. The faculty of business and economics is a good example. The graduate business school's Small Business Unit is actively involved with providing business development services and feasibility studies to local entrepreneurs. Such initiatives are externally funded by national government and the private sector alike. Another compelling example can be found at the faculty of arts via the work of the Raymond Mhlaba Research Unit for Public Administration and Leadership, an outreach unit involved with research, consultation and training services aimed at improving the effectiveness and efficiency of the national, provincial, and local public administrations. The unit is also involved at the grassroots level, providing training to community members where a strong emphasis is given to raising individuals' sense of economic and social empowerment in the context of social emancipation and democratic transformation.

A significant development with respect to core and peripheral structures pertains to a general willingness to embrace a new organisational paradigm. Contrary to what has been the case in the past, there is now an internal conception of NMMU's primary tasks (teaching, research and service) as being integrated with one another rather than being structurally decoupled (Orton and Weick 1990). This attitude is visible both at the level of the central administration as well as across the various units.

I would like to see the teaching/learning, research and the [regional] engagement [functions] as being seen as integrated, not seen as three separate. So that community engagement is part of teaching or informs teaching or seen as one does research as part of one's community engagement. (Senior Administrator, Faculty of Arts)

An example of such developments is NMMU's Law Clinic, a peripheral unit hosted by the Institute for Sustainable Governance and Development (ISGAD) based at the faculty of law. As such, a mandatory requirement is in place stating that senior (final year) undergraduate students from the

faculty of law shall contribute a minimum of 90 minutes per week to the clinic's outreach-based activities. In essence, ISGAD is used as a socialization arena for future lawyers, inculcating them with values such as community service and local engagement. Similarly, the Advanced Mechatronic Technology Centre (AMTC) hosted by the faculty of engineering, the built environment and IT is not only actively involved in direct support to local industry, particularly small businesses, but it also contributes to the faculty's teaching activities by providing an important basis for novel degree programmes, for example in the emerging field of mechatronics.

Notwithstanding this, there are a number of circumstances across fields and sub-units where a clear structural demarcation or de-coupling between core and peripheral arrangements exists. Perhaps the best example pertains to the limited involvement of non-academic, full-time staff employed by peripheral units in core, teaching activities leading to a formal degree. On aggregate, the data shows that, at the sub-unit level, the levels of formalisation and/or integration between types of activities are a direct function of two key factors: the degree of involvement of tenured academic staff in peripheral endeavours, and the presence of resource and/or incentive structures.

Key Findings

Given the limited scope of this article, two key aspects are worth reflecting upon. Firstly, the effects of the environmental dynamics across the university, in light of the notion of organizations as open systems (Scott 2008; see also Pinheiro 2012a, b). Secondly, the degrees of integration or coupling (Orton and Weick 1990; Oliver 1997) between distinct levels or types of activities, in this case as regards the interplay between core and peripheral arrangements.

Environmental Conditions and Internal Dynamics

The data sheds light on the direct and indirect effects of the (macro-level) institutional context in which NMMU operates. The structural and cultural changes brought by the merger resulted from national government imperatives, particularly with respect to addressing critical issues such as equity/access, efficiency/performance and institutional differentiation/profiling. The establishment of new organizational forms (comprehensive universities) brings, nonetheless, new challenges and dilemmas. Path dependencies are not unimportant in this regard. Institutionalising an internal ethos of local engagement across the board implies reversing past traditions and academic

postures with respect to the traditional role, or the lack thereof, of the university in the context of the region. Yet, historical legacies can also be of relevance in aiding processes of de-institutionalisation (abandonment of existing arrangements) and re-institutionalisation or the devising of new rules/structures (c.f. Olsen 2010). A case in point pertains to the experiences and (external) legitimacy brought by staff associated with the previously engaged universities. The role of local champions or academic entrepreneurs (Bercovitz and Feldman 2008) in forging internal synergies amongst academic groups/units and in establishing bridges (networks) with regional actors is of primordial importance, confirming earlier findings with respect to the critical role of the academic heartland during processes of internal change and transformation (Clark 1998). Having said that, the NMMU story also reveals that, as a process, university adaptation and change is most sustainable when ad hoc efforts by individual academics are supported by a wide range of strategic initiatives, both within sub-units (faculties) as well at the highest levels of hierarchy (central administration). The data is categorical in supporting the assumption, by 'old' institutional perspectives (Selznick 1984, 1996), that leadership structures across the board, what Clark (1983) has termed the 'middle structure', play a vital role in mediating between external demands (within and beyond the region) and internal goals and aspirations at the level of the understructure or 'academic heartland' (Clark 1998). In other words, NMMU's case sheds new light on the dynamic and complex interplay between macro-level structure and micro-level agency (Leca et al. 2008), reiterating the assumption in the literature regarding the active role of individuals within organisations operating in highly institutionalised environments (Powell and Colyvas 2008; Scott and Christensen 1995), as is the case with HE systems (Clark 1983; Olsen 2007; Pinheiro et al. 2012). In doing so, this case also casts fresh evidence on the relationship between external engagement and internal transformations (Perry and Harloe 2007; Pinheiro 2012c), both insofar the structural (Clark 1983, 1998) as well as the cultural (Stensaker 2004) side of universities.

NMMU's case also points to the importance attributed to institutional profile and identity (Stensaker and Norgård 2001) emanating from its new ('forced') status as a comprehensive or 'dual' university (Garrod and Macfarlane 2009). On the one hand, as shown above, NMMU has voluntarily adopted a number of formal and informal features associated with the traditional stylised model of the 'research-intensive university' (Pinheiro 2012a, b, c), a process known as mimetic isomorphism (Powell and DiMaggio 1991). Such a strategic posture (see Oliver 1991) aims, first and foremost, to ad-

dress the legacies of the past when it comes to the lack of internal competences and a favourable external reputation in the realm of research activities. This process is geared towards enhancing NMMU's internal legitimacy (Deephouse and Suchman 2008) vis-à-vis the institutions of science (Drori 2003) and HE (Meyer et al. 2007) on the one hand, and the (domestic/international) organisational field of HE (Powell and DiMaggio 1991; Pinheiro 2012a), on the other, thus shedding light on the institutional fabric of the modern university (Scott and Christensen 1995; Maassen and Olsen 2007). Having said that, on the other hand, this case also provides unequivocal evidence of the search for a distinct organisational form or design (Galbraith 1977) and a meaningful cultural identity (Stensaker 2004) in light of the unique regional (Eastern Cape), national (South Africa), and international (Africa) contextual circumstances in which NMMU operates. In other words, both isomorphic or the need to be like others (Powell and DiMaggio 1991) and polymorphic, i.e. the quest for differentiation, behaviours (Fleming and Lee 2009) are clearly identified (see also Fumasoli et al. 2012).

Structural Coupling

The data shows that, given the importance attributed to undergraduate education at the expense of graduate and postgraduate instruction and high-level research, NMMU's academic core is rather unbalanced (Pinheiro 2010, 2012a; Cloete et al. 2011). This aspect is intrinsically linked to institutional legacies or 'path dependencies' (Krücken 2003). When it comes to its 'extended developmental periphery' (Clark 1998), the existing formalised arrangements at NMMU tend to privilege traditional outreach functions such as community service (Soska and Butterfield 2004) or outreach to the detriment of knowledge-based third stream activities like technology transfers and innovation (Etzkowitz and Leydesdorff 2000). This is, to a great degree, a reflection of two distinct but nonetheless interrelated aspects, namely the lack of high level scientific competence within the fields of science and technology, and the absence of knowledge and research intensive industries within the region. This situation resembles a kind of vicious circle. Over time, the lack of scientific competence by local academics has resulted, indirectly, in a rather low absorptive capacity (Vang and Asheim 2006) amongst regional actors, public and private sectors alike, throughout the Eastern Cape. One direct consequence pertains to the absence of a vibrant regional innovation system (Nilsson 2006) capable of catapulting the province to play a major role in the global, knowledge-based economy.

Finally, in terms of the degree of coupling between core and peripheral activities, the data suggest a gradual move from 'loosely-coupled' (Orton and Weick 1990) and/or 'decoupled' (Bastedo 2007) arrangements towards a stronger structural integration at the level of the academic core, as suggested earlier by some (Vorley and Nelles 2008) and empirically observed by others (Pinheiro 2012a, b). Strategically speaking (c.f. Zechlin 2010), the institutionalization of the 'third mission' of regional development (Pinheiro et al. 2012) in/around NMMU's academic core is expected to contribute to three key aspects, namely: (a) strengthening the university's institutional profile; (b) enhancing the ability to tap into additional sources of external funding; and (c) aiding the gradual development of a distinct organisational culture and identity.

Concluding Remarks

The recent creation of a comprehensive university sub-sector in South Africa is part and parcel of a growing trend where the HE sector as a whole is expected to respond more adequately to the demands emanating from its external environment. In the specific case of NMMU, the merger process has created an unprecedented opportunity for forging a number of structural and programmatic innovations aimed at connecting or 'bridging' the university with the outside world, including its immediate geographic surroundings. A number of key developments were identified: first, the adaptation of the university's institutional profile and strategic platform in light of its local and global aspirations; second, a series of structural and programmatic innovations (core and peripheral levels) aimed at leveraging the internal capability for addressing or responding to emerging external demands, with a particular focus on dynamics (current/future) across the Eastern Cape; and third, attempts at improving the integration or coupling between core (teaching and research) and peripheral or 'third-stream' tasks.

Finally, when it comes to the capacity of NMMU to respond to and contribute towards external developments and dynamics, it is clear that the university's ability to impact on the further development of the Eastern Cape province, South Africa and the African continent as a whole is intrinsically dependent on its scientific capabilities or the strength of its academic core (see also Cloete et al. 2011). Not only is a strong academic core the foundation for a relevant and robust extended periphery addressing the needs of external actors, but equally important, the sustainability of NMMU's regional mission is directly dependent upon the institutionalisation of regional dimensions (see Pinheiro 2012a, b; Pinheiro et al. 2012) in/around core ac-

tivities as well as the degree of integration (tight coupling) between these and its extended developmental periphery.

Acknowledgements

We would like to thank all respondents based at NMMU, especially Dr Charles Sheppard, Director for Information Management, for their kind assistance during the interview sessions and also in providing access to institutional data, and to Professor Thierry Chevaillier, Institute for Research in the Sociology and Economics of Education (IREDU), University of Burgundy, for the abstract translation into French.

Notes

1. 'Institutionalisation' pertains to the processes via which rules and repertoires of standard operating procedures are established and are supported by specific (organizational) capabilities and the allocation of resources, both human and financial (Olsen 2010).
2. NMMU. Nelson Mandela Metropolitan University. Online at: www.nmmu.ac.za.
3. CHET. Center for Higher Education Transformation. Online at: <http://chet.org.za/>
5. NMMU. Nelson Mandela Metropolitan University. Online at: www.nmmu.ac.za.
6. CHET. Center for Higher Education Transformation. Online at: <http://chet.org.za/>

References

- Arbo, P. and Eskelinen, H., 2003, 'The Role of Small, Comprehensive Universities in Regional Economic Development: Experiences from Two Nordic Cases', Paper for the 43rd ERSA Congress, Jyväskylä, Finland.
- Asmal, K. and Hadland, A., 2011, *Politics in My Blood: A Memoir*, Sunnyside: Jacana.
- Bastedo, M., 2007, 'Sociological Frameworks for Higher Education Policy Research', in P. J. Gumpert, ed., *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 295-317.
- Bailey, T., Cloete, N. and Pillay, P., 2011, *South Africa and Nelson Mandela Metropolitan University*, HERANA Project Case Study, Cape Town: CHET.
- Bercovitz, J., and Feldman, M., 2008, 'Academic Entrepreneurs: Organizational Change at the Individual Level', *Organization Science*, Vol. 19, No. 1, pp. 69-89.
- Bourdieu, P., 1984, *Homo Academicus*, Stanford: Stanford University Press.

- Bunting, I., Sheppard, C., Cloete, N. and Belding, L., 2010, *Performance Indicators in South African Higher Education 2000–2008*, Cape Town: Centre for Higher Education Transformation.
- Castells, M., 2001, 'Universities as Dynamic Systems of Contradictory Functions', in J. Muller, N. Cloete, and Badat S., eds., *Challenges of Globalisation. South African Debates with Manuel Castells*, Cape Town: Maskew Miller Longman, pp. 206-233.
- Chatterton, P. and Goddard, J., 2000, 'The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs', *European Journal of Education*, Vol. 35, No. 4, pp. 475-496.
- Clark, B.R., 1983, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, Los Angeles: University of California Press.
- Clark, B.R., 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, New York: Pergamon.
- Cloete, N., Pillay, P., Badat, S. and Moja, T., 2004, *National Policy and a Regional Response in South African Higher Education*, Oxford: David Philip Publisher.
- Cloete, N., Maassen, P., Fehnel, R., Moja, T., Perold, H. and Gibbon, T., 2006, eds., *Transformations in Higher Education: Global Pressures and Local Realities*, Dordrecht: Springer.
- Cloete, N., Bailey, T., Pillay, P., Bunting, I. and Maassen, P., 2011, *Universities and Economic Development in Africa: Pact, Academic Core and Coordination*, Cape Town: Center for Higher Education Transformation.
- Deephouse, D. and Suchman, M., 2008, 'Legitimacy in Organizational Institutionalism', in R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin and R. Suddaby, eds., *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage, pp. 49-77.
- DoE, 1997, 'A Programme for the Transformation of Higher Education', Education White Paper 3, *Government Gazette* No. 18207, Department of Education, Pretoria: Government Printers.
- Drori, G.S., 2003, *Science in the Modern World Polity: Institutionalization and Globalization*, Stanford: Stanford University Press.
- Etzkowitz, H. and Leydesdorff, L., 2000, 'The Dynamics of Innovation: From National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations', *Research Policy*, Vol. 29, No. 2, pp. 109-123.
- Fleming, R. and Lee, G. R., 2009, 'Canada: What's in a Title?', in N. Garrod and B. Macfarlane, eds., *Challenging Boundaries: Managing the Integration of Post-Secondary Education*, New York: Taylor & Francis, pp. 93-110.
- Fumasoli, T., Pinheiro, R. and Stensaker, B., 2012, 'Strategy and Identity Formation in Norwegian and Swiss Universities', paper presented at the EAIR and CHER Annual Conferences, September 5-8 and 10-12, Stavanger and Belgrade.
- Galbraith, J.R., 1977, *Organization Design*, University of Michigan: Addison-Wesley Publishers.
- Garrod, N. and Macfarlane, B., 2009, *Challenging Boundaries: Managing the Integration of Post-Secondary Education*, London: Routledge.
- Goedegebuure, L., 2011, 'Mergers and More: The Changing Tertiary Education Architecture in the 21st Century', Oslo: *HEDDA 10th Anniversary Conference*, November 4.

- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. and Suddaby, R., 2008, *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE.
- Hall, M., Symes, A. and Luescher, T., 2004, *The Governance of Merger in South African Higher Education*, Pretoria: Council on Higher Education.
- Harman, K. and Meek, V.L., 2002, 'Introduction to Special Issue: "Merger Revisited: International Perspectives on Mergers in Higher Education"', *Higher Education*, Vol. 44, No. 1, pp. 1-4.
- Hölttä, S., 2000, 'From Ivory Towers to Regional Networks in Finnish Higher Education', *European Journal of Education*, Vol. 35, No. 4, pp. 465-474.
- Jansen, J., 2003, 'Mergers in South African Higher Education: Theorising Change in Transitional Contexts', *Politikon*, Vol. 30, No. 1, pp. 27-50.
- Jongbloed, B., Enders, J. and Salerno, C., 2008, 'Higher Education and its Communities: Interconnections, Interdependencies and a Research Agenda', *Higher Education*, Vol. 56, No. 3, pp. 303-324.
- Jongbloed, B.W.A., 2004, 'Funding *Higher Education*: Options, Trade-offs and Dilemma', *Paper for Fulbright Brainstorms: New Trends in Higher Education*, Lisbon: September.
- Jongbloed, B.W.A., Maassen, P.A.M. and Neave, G.R., 1999, *From the Eye of the Storm: Higher Education's Changing Institution*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Kehm, B.M. and Stensaker, B., 2009, *University Rankings, Diversity, and the New Land Landscape of Higher Education*, Rotterdam: Sense Publishers.
- Kerr, C., 2001, *The Uses of the University*, 5th Edition, Massachusetts: Harvard University Press.
- Krücken, G., 2003, 'Learning the New, New Thing': On the Role of Path Dependency in University Structures', *Higher Education*, Vol. 46, No. 3, pp. 315-339.
- Krücken, G., and Meier, F., 2006, 'Turning the University into an Organizational Actor', in G. S. Drori, J.W. Meyer, and H. Hwang, eds., *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*, Oxford: Oxford University Press, pp. 241-257.
- Krücken, G., Kosmützky, A. and Torke, M., 2007, *Towards a Multiversity? Universities Between Global Trends and National Traditions*, Bielefeld: Transaction Publisher.
- Leca, B., Battilana, J. and Boxenbaum, E., 2008, 'Agency and Institutions: A Review of Institutional Entrepreneurship', *Harvard Business School Working Paper*, Boston: Harvard University.
- Louw, M., Van der Berg, S. and Yu, D., 2006, 'Educational Attainment and Intergenerational Social Mobility in South Africa', *Working Paper 09/2006*, Stellenbosch: Stellenbosch University.
- Luescher-Mamashela, T.M., 2010, 'From University Democratisation to Managerialism: The Changing Legitimation of University Governance and the Place of Students', *Tertiary Education and Management*, Vol. 16, No. 4, pp. 259 - 283.
- Maassen, P., 2009, 'The Modernisation of European *Higher Education*', in A. Amaral, I. Bleiklie, and C. Musselin, eds., *From Governance to Identity*, Dordrecht: Springer, pp. 95-112.

- Maassen, P. and Stensaker, B., 2005, 'The Black Box Revisited: The Relevance of Theory-Driven Research in the Field of *Higher Education Studies*', in I. Bleiklie and M. Henkel, eds., *Governing Knowledge*, Dordrecht: Springer, pp. 213-226.
- Maassen, P.A.M. and Olsen, J.P., 2007, *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht: Springer.
- Maassen, P. and Stensaker, B., 2011, 'The Knowledge Triangle, European Higher Education Policy Logics and Policy Implications', *Higher Education*, Vol. 61, No.6, pp. 757-769.
- Makiwane, M., and Chimere-Dan, D., 2010, *The People Matter: The State of the Population in the Eastern Cape*, Eastern Cape Department of Social Development.
- Marginson, S., 2004, 'Competition and Markets in Higher Education: A 'Glonacal' Analysis', *Policy Futures in Education*, Vol. 2, No. 2, pp. 175-244.
- Meyer, J.W., Ramirez, F.O., Frank, D.J. and Schofer, E., 2007, 'Higher Education as an Institution', in P. Gumpert, ed., *Sociology of Higher Education: Contributions and their Context*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 187-221.
- Musselin, C., 2007, 'Are Universities Specific Organisations?', in G. Krücken, A. Kosmützky, and M. Torka, eds., *Towards a Multiversity? Universities Between Global Trends and National Traditions*, Bielefeld: Transaction Publishers, pp. 63-84.
- Nilsson, J.E., 2006, *The Role of Universities in Regional Innovation Systems: A Nordic Perspective*, Copenhagen: Copenhagen Business School (CBS) Press.
- NMMU, 2007, *Research, Technology and Innovation Strategy*. Port Elisabeth: Nelson Mandela Metropolitan University.
- Nybom, T., 2003, 'The Humboldt Legacy: Reflections on the Past, Present, and Future of the European University', *Higher Education Policy*, Vol. 16, No. 2, pp. 141-159.
- OECD, 2007, *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Oliver, C., 1991, 'Sustainable Competitive Advantage: Combining Institutional and Resource-based Views', *Strategic Management Journal*, Vol. 18, No. 9, pp. 697-713.
- Olsen, J.P., 2007, 'The Institutional Dynamics of the European University', in P. Maassen and J. P. Olsen, eds., *University Dynamics and European integration*, Dordrecht: Springer, pp. 25-54.
- Olsen, J.P., 2010, *Governing Through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*, Oxford: Oxford University Press.
- Oosthuizen, M., 2009, 'South Africa: (Re)forming a Sector', in N. Garrod and B. Macfarlane, eds., *Challenging Boundaries: Managing the Integration of Post-Secondary Education*, London: Routledge, pp. 127-146.
- Orton, J.D. and Weick, K.E., 1990, 'Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization', *The Academy of Management Review*, Vol. 15, No. 2, pp. 203-223.
- Perry, B. and Harloe, M., 2007, 'External Engagements and Internal Transformations: Universities, Localities and Regional Development', in A. Harding, A. Scott, A. Laske, and C. Burtscher, eds., *Bright Satanic Mills: Universities, Regional Development and the Knowledge Economy*, Aldershot: Ashgate, pp. 25-38.

- Pillay, P., 2010, *Linking Higher Education and Economic Development: Implications for Africa from Three Successful Systems*, Cape Town: Centre for HE and Transformation.
- Pillay, P., 2011, *Higher Education and Economic Development: A Review of the Literature*, Cape Town, Centre for Higher Education and Transformation (CHET).
- Pillay, P. and Cloete, N., 2002, *Strategic Co-operation Scenarios: Post-School Education in the Eastern Cape*, Cape Town: RTI International, CHET and ECHEA.
- Pinheiro, R., 2010, 'Nelson Mandela Metropolitan University: An Engine of Economic Growth for South Africa and the Eastern Cape Region?', Cape Town: Centre for Higher Education and Transformation (CHET).
- Pinheiro, R., 2012a, *In the Region, for the Region? A Comparative Study of the Institutionalisation of the Regional Mission of Universities*, PhD Dissertation, Oslo: University of Oslo.
- Pinheiro, R., 2012b, 'Ambiguity and Institutionalization: A Tale of Three Regions', in Pinheiro, R., Benneworth, P., and Jones, G.A. (eds.) *Universities and Regional Development: An Assessment of Tensions and Contradictions*, New York: Routledge.
- Pinheiro, R. 2012c. 'Internal Transformation and External Engagement: The Case of the University of Agder.' *HEIK Working Paper Series*, 2012/02. Oslo: University of Oslo.
- Pinheiro, R., Benneworth, P. and Jones, G.A., 2012, *Universities and Regional Development: A critical Assessment of Tensions and Contradictions*, New York: Routledge.
- Powell, W., and Colyvas, J., 2008, 'Microfoundations of Institutional Theory', in R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, and R. Suddaby, eds., *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: Sage, pp. 276-298.
- Powell, W. and DiMaggio, P., 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ramirez, F.O., 2010, 'Accounting for Excellence: Transforming Universities into Organizational Actors', in V. Rust, L. Portnoi, and S. Bagely, eds., *Higher Education, Policy, and The Global Competition Phenomenon*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 43-58.
- Scott, W.R., 2008, *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, Los Angeles: Sage Publications.
- Scott, W.R. and Christensen, S., 1995, *The Institutional Construction of Organizations: International and Longitudinal Studies*, Los Angeles: Sage Publications.
- Selznick, P., 1984, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P., 1996, 'Institutionalism "Old" and "New"', *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 2, pp. 270-277.
- Skodvin, O.-J., 1999, 'Mergers in Higher Education: Success or Failure?', *Tertiary Education and Management*, Vol. 5, No. 1, pp. 63-78.
- Soska, T. and Butterfield, A K.J., 2004, 'University-Community Partnerships: Universities in Civic Engagement', *Journal of Community Practice*, Vol. 12, Nos. 3-4.
- Stensaker, B., 2004, *The Transformation of Organisational Identities: Interpretations of Policies Concerning the Quality of Teaching and Learning in Norwegian Higher Education*, PhD Dissertation, Enschede: University of Twente.

- Stensaker, B. and Norgård, J.D., 2001, 'Innovation and Isomorphism: A Case-Study of University Identity Struggle 1969–1999', *Higher Education*, Vol. 42, No. 4, pp. 473-492.
- Tapper, T. and Palfreyman, D., 2010, *The Collegial Tradition in the Age of Mass Higher Education*: Dordrecht: Springer.
- Thompson, J.D., 2007, *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 5th Edition.
- Vang, J. and Asheim, B., 2006, 'Regions, Absorptive Capacity and Strategic Coupling with High-Tech TNCs Lessons from India and China', *Science Technology Society*, Vol. 11, No. 1, pp. 39-66.
- Vorley, T. and Nelles, J., 2008, 'Conceptualising the Academy: Institutional Development of and Beyond the Third Mission', *Higher Education Management and Policy*, Vol. 20, No. 3, pp. 109-121.
- Zechlin, L., 2010, 'Strategic Planning in Higher Education', in E. Baker, B. McGaw, and P. Peterson, eds., *International Encyclopedia of Education*, London: Elsevier, pp. 256-263.



Leadership in Kenyan Public Universities and the Challenges of Autonomy and Academic Freedom: An Overview of Trends Since Independence

Daniel N. Sifuna*

Summary

It is the contention of this article that leadership, governance and management are key components in addressing the major challenges that face African universities in general and Kenyan universities in particular. Such challenges range from the function of the university, underfunding, infrastructure, globalisation trends, etc. These issues would be adequately addressed through committed and expert leadership that operates in an environment that guarantees autonomy and academic freedom of the institution, to provide for the delivery of quality service and accountability. However, on the basis of examples from Kenyan public universities, this article demonstrates a complete lack of these key ingredients and, hence, continued poor performance of the institutions. To address the many challenges being faced by higher education, an innovative organizational and leadership approach is required which taps into the individual and collective stakeholder creativeness and competencies in pursuit of core university functions. Increased democratisation and participatory decision-making based on mutual gains among the university system components will need to be researched and utilized.

Résumé

Cet article soutient que le leadership, la gouvernance et la gestion constituent les défis majeurs des universités en Afrique en général et au Kenya en particulier. Ce défi concerne la définition de la fonction même de l'université, les effets de la mondialisation, le sous-financement, les infrastructures... Ces problèmes ne peuvent être abordés de manière adéquate sans un leadership engagé, agissant dans un environnement qui garantit l'autonomie et la liberté académique. En s'appuyant sur l'expérience des universités publiques, l'article fait état d'un manque total de facteurs clés garantissant la performance des institutions. Dès lors, affronter les défis nombreux de

* Kenyatta University, Nairobi, Kenya. Email: dnsifuna@jambo.co.ke

l'enseignement supérieur exigent des approches novatrices d'organisation et de leadership; celles-ci doivent puiser dans la créativité des intervenants, individuels et collectifs, et dans les compétences nécessaires aux fonctions universitaires de base. À cet effet, une démocratisation accrue et des processus décisionnel participatif, fondés sur les composantes sociales du système universitaire, restent à concevoir et à mettre en œuvre.

Introduction

The terms 'leadership', 'governance' and 'management' are often used interchangeably although, generally, they do not mean the same thing. Leadership is a complex multifaceted process perceived as a set of values, qualities and behaviours exhibited by the leader that encourage the participation, development, and commitment of followers. Leadership is also considered as the art of influencing an individual or individuals in a particular direction that involves casting a vision, goal setting and motivating people (Spendlove 2007). As far as higher education is concerned, governance focuses on the rules and mechanisms by which various stakeholders influence decisions, how they are held accountable, and to whom. It specifically refers to 'the formal and informal exercise of authority under laws, policies and rules that articulate the rights and responsibilities of various actors, including the rules by which they interact'. In other words, governance encompasses 'the framework in which an institution pursues its goals, objectives and policies in a coherent and coordinated manner' to answer the questions such as 'Who is in charge, and what are the sources of legitimacy for executive decision-making by different actors?' Management, on the other hand, refers to the implementation of a set of objectives pursued by a higher education institution on the basis of established rules. It answers the question 'How are the rules applied?' and is concerned with the efficiency, effectiveness and quality of services provided for internal and external stakeholders. Despite the distinction between governance with its emphasis on the process of setting policies and long-term goals as well as the strategies for reaching these goals, and management that is action-oriented, the various links between the two cannot be overlooked (Eurydice 2008).

In more practical terms, leadership and governance in higher education is said to involve the authority to make decisions about fundamental policies and practices in several critical areas concerning colleges and universities: their number and location, their mission, their enrolment numbers, the access of students to their instructional programmes and the access of citizens

to other services, degree requirements, the quality standards expected in student performance, the quality of research and public service activities, the freedom available to individual faculty members in their instructional and research activities, the appointment of staff, internal organizational structure, the allocation of available resources to operating and support programmes, and financial support. The problem of governance is therefore the location of authority to resolve these issues both internally and externally (Millet 1985).

Heads of institutions are normally vested with the largest degree of individual formal authority and responsibility within the universities. In most universities, the instruments and articles of government or statutes stipulate that the leader is directly responsible for the day-to-day management of the university, which includes directing and leading the university and its staff, determining academic activities in consultation with the academic board or senate and managing the budget and resources. As the chief accounting officer, the head is responsible to governors and funding agencies for ensuring compliance within the terms and conditions. The head is also the academic leader of the university, being chair of the academic board or senate, and in addition is responsible for representing academic interests internally to the council or board of governors and externally at a local, regional and international level. Traditionally, such chief executives are appointed to their salaried posts by a cadre of prominent academics without any formal training beyond their experiences in the academia (Bargh, Scott and Smith 1996).

The relationship between the key office holders in the leadership and governance processes, the chief executive and the academic bodies, could be seen as the essential element in the political and operational dimensions of decision-making in the universities. Ideally, it serves as a channel for the key players to exchange and communicate ideas and differences of opinion between the participating groups. It acts as an aid in the negotiation of outcomes. The effective operation of this communication channel is dependent on the maintenance of trust and goodwill between the main players within the institution. However, it is worth pointing out that effective communication and operations are dependent on the appointment processes of the chief executives and the capacity of the political regime to allow autonomy and academic freedom to thrive in the university.

In many African universities, leaders are not recruited for their leadership potential, but rather are selected and rewarded for their research, course development and/or teaching. African universities' vice chancellors, deans, heads of departments, school directors and others are often appointed based

on academic qualifications, and rarely receive critical training in strategic planning, budgeting, human resource development and faculty management. While some governments are establishing regulatory national councils of higher education, their management capacity and communication with the institutions they oversee often fall short. This article discusses some key leadership challenges for African universities, issues of autonomy and academic freedom and focuses on the operationalization of these concepts with reference to the Kenyan public universities.

Some Key Challenges for African Universities' Leadership

Long before the turn of the century, research on higher education in Africa was increasingly showing institutions in a deep crisis. While many aspects of their revitalisation are now being addressed by governments and higher education institutions themselves, key questions still remain relating to the historical and present function and purpose of higher education institutions. There are issues on whether higher education should focus not only on teaching but also on development-oriented research as well as community outreach. There is also the major issue that, ideally, higher education institutions need to function in an environment of academic freedom and institutional autonomy within an overall framework of public accountability.

Among the key challenges behind the crisis in higher education is one of funding. Higher education in the African region has suffered from historical underfunding due to the structural adjustment policies (SAPs) and the influence of the emphasis favoured by international agencies for primary education during the 1980s and 1990s. Although these policies have been reversed in the last decade, evidence shows that higher education systems are still facing serious financial constraints, are severely under-resourced and are not capable of fulfilling the new expectations that are being placed upon them. As a compounding factor, student numbers are increasing everywhere, without a commensurate increase in resourcing. Quality, which is dependent on resources and particularly on the ability to attract and retain suitable staff, has suffered as a consequence (Sarua 2009).

Since government funding for higher education is unlikely to substantially improve in the short term, some diversification of income sources is necessary. Responses include the introduction of cost-sharing mechanisms which include fees, privatisation and, in some cases, dual-track provision, as well as plans for increasing commercial and fund-raising activities. Many universities have resorted to fee paying or parallel students taught in evening classes or usually during the holidays. This model provides a source of income which

institutions need, and is viewed very positively in some sectors. However, the model has implications for the quality of the 'core business of universities' and there is a growing sense that the dual path has not contributed positively to institutional development. There are many African examples which show the negative impact that this approach can have on the core functions of an institution. Teachers overloaded by teaching both streams and supplementing their income are less likely to be able to fulfil their research roles. Fee-paying streams also, very often, have a more vocational focus than traditional generic degrees, which has implications in terms of what is being taught, and the reduction of university functions to a labour market production role (Sarua 2009).

There is the issue of infrastructure availability and quality which is fundamentally connected to funding. Although no regional infrastructure audit has been conducted, it is reported that there are severe infrastructure constraints in most institutions in Africa. These constraints are affecting the capacity for both teaching and research. Teaching effectiveness is being limited by inadequate facilities, laboratory equipment and computing infrastructure, while student access is limited due to insufficient classrooms or accommodation. Resources for research are of critical importance as the lack of them could be a primary contributor to the brain drain of scientists to industrialised countries (Nyaigotti-Chacha 2001; Sarua 2009).

Information and communication technologies (ICTs) are an essential tool to enable higher education institutions to move towards participation in the knowledge society, facilitating better mechanisms for administration, alternative strategies for improving teaching and learning, tools for research, as well as mechanisms for improving research dissemination, communication and network building. There have been positive developments on this front in recent years; in particular the growth of available bandwidth. Despite these developments, many universities are continuing to experience critical constraints and have gaps in their ICT infrastructure and systems and scholarly publishing endeavours, as well as high process charges, which has led to a situation in which many institutions could be classified as 'knowledge-poor' (Nyaigotti-Chacha 2001; Sarua 2009).

There are also global trends in higher education, such as massification, funding reduction, adoption of new public management ideals with their stress on the accountability and efficiency domains, new relations and forms of relations with the state, and the adoption of market mechanisms and competition in a previously insulated sector which require changes both in the way that institutions view their activities, and the manner in which they are man-

aged. Traditional management styles, particularly the often-cited collegial model, have come under threat due to their apparent inability to adapt to the rapidly changing environment, and new, more managerial models which have sprung up in their place. Increasingly, a more professionalised management is seen as a necessary condition for the institutions' attempts to deal more adequately with both external and internal pressures and demands. These include greater planning and more efficient allocation of resources as well as providing incentives to academics to respond to opportunities and markets. The rising administrative profession is explicitly challenging the traditional dominance of the academics in institutional affairs (Nyaigotti-Chacha 2001; Sarua 2009).

Within the African context, changes in management practices have not been as profound as in more industrialised countries. To a large extent, in many nations the challenges being faced by the higher education sector are a continuation of years of underfunding, poor infrastructure and insulated systems. The times of rapid higher education change described as global trends have not had the same impact here that they have elsewhere, although pressures are being experienced from rapid growth in student numbers in some contexts, and from changing expectations on the sector in others. However, it is increasingly acknowledged that traditional models are no longer sufficient to position the sector for its role in national development (Nyaigotti-Chacha 2001).

The contexts in which African higher education is operating require, in some ways, greater skill and greater commitment than those in developed countries. The challenges of rebuilding higher education in the African region are great, and it will require a committed and expert leadership to achieve the necessary, profound changes. Development of the region is crucial, and higher education is being called on to play a role in problems such as poverty reduction and knowledge economy participation. Development of the leadership capacity within higher education to enable it to respond to this challenge is key to achieving this goal (Sarua 2009). It is however contended in this article that a committed and expert leadership to achieve such a goal requires an environment which guarantees autonomy and academic freedom of the institution to provide for quality service delivery and accountability.

Issues of Autonomy and Academic Freedom

Leadership and governance in higher education as defined above are inextricably linked to university autonomy and academic freedom, key ingredi-

ents of a modern university. From a historical perspective, colonial universities were patterned directly on institutions in the mother country, but often without the tradition of autonomy and academic freedom that the latter enjoyed (Gilbert 1972). Yet from the earliest beginnings of the university in the middle ages, down to the present century, autonomy or self-government has been the key ingredient in the ideology of institutions of higher learning (Perkins 1978). This ideology envisages the freedom or autonomy of the institution to make its own decisions on a broad complex of issues without interference from external, non-university agencies (Ajayi 1990).

Although academic freedom has long been considered a necessary condition for high academic standards, only recently has such freedom become a central concern of many African universities. Among the key reasons for this is that in their formative years, especially during the colonial era, most African universities were staffed by individuals having the same religious, political and social philosophies. Some of these colleges were strictly supervised with the intention of insulating students from any ideas not condoned by the colonial rulers. Makerere was a classic case of this situation as illustrated in the following quotation:

One of the reasons for the establishment of Makerere as the University College of East Africa was that the political environment in which students studied for degrees could be more closely controlled, there being a wide fear in European circles that students who attended a university away from their natural background were likely to be manipulated by subversive elements, and on their return home would present a danger to the social order. It was hardly surprising, therefore, that there was considerable feeling that autonomy at Makerere should be limited in the interests of stability... and although this was not officially expressed, political activity by students was looked upon with considerable disfavour, and the college authorities minimized governmental influence in practice by exercising a fairly strict internal discipline (Southall 1974).

The traditional idea of academic governance stresses the importance of autonomy, and academic institutions have often used it to insulate themselves from direct control by external agencies. However, with the increase in size, scope, importance and cost of higher education, there have been immense pressures from those funding higher education, mostly the state, for accountability from institutions of higher learning (Altbach 1991). It has also been observed that, on the one hand, too much autonomy might lead to higher education being unresponsive to society and, on the other hand, too much accountability might destroy the necessary academic ethos (Lee

1997:198). Academic freedom and university autonomy, though related, are not synonymous. According to Berdahl (1990):

Academic freedom is that freedom of the individual scholar in his/her teaching and research to pursue truth whenever it seems to lead without fear of punishment or termination of employment for having offended some political, religious or social orthodoxy.

Academic freedom is directed more at the individual level, whereas campus autonomy operates at the institutional level. Institutional autonomy can be further differentiated into substantive autonomy and procedural autonomy (Berdahl 1990). Substantive autonomy is the power of the academic institution in its corporate form to determine its own goals and programmes, whereas procedural autonomy is the power to determine the means by which these goals and programmes will be pursued.

In exploring autonomy issues, Berdahl (1990) argues that it is helpful to know whether the state is intervening in procedural or substantive matters. He maintains that the state ought to stay out of any issues that threaten to lessen the academic freedom of persons undertaking teaching and research at institutions of higher learning. The crucial domain is substantive autonomy, and government should not interfere with the 'heart of academia'.

It should also be qualified that universities' autonomy and academic freedom very much depend on the prevailing political system, since democracy by its nature guarantees autonomy while an authoritarian form of political organization denies the concepts of autonomy and academic freedom. In an authoritarian system, the activities of the state are normally centralized and the university is treated as an appendage of the government (Albornoz 1995). Since the African continent has been characterized by authoritarian regimes for a long time, they have not nurtured a political atmosphere for the existence of autonomy and academic freedom in universities although the situation is changing, albeit slowly.

Public University Governance in Kenya and Issues of Autonomy and Academic Freedom in the Kenyatta and Moi Era

Kenya has experienced a phenomenal expansion of public universities since the inauguration of the University of Nairobi in 1970 (formerly as part of the Federal University of East Africa). At the level of university management, stipulations by the acts of the seven current public universities (government universities), these institutions are supposed to be autonomous of government control. However, while the universities enjoy some relative measures of autonomy, government involvement in their governance has been a

common feature. Such involvement tends to have the adverse effect of limiting effective consultation and participation in decision-making by the various structures of university administration and members of the university community.

Kenya's political environment has undoubtedly been inimical to the development of university autonomy and academic freedom. Ironically, during the inauguration of the University of Nairobi, Kenyatta assured the university that there would be minimum government interference in the running of the university. He declared:

While never ignoring or betraying the most precious functions of an academic body, this university must gear itself at once and with the constructive zeal to all needs and realities of nation-building. At the same time, any healthy university must be governed more by freedoms than by restraints. For this reason, we have enshrined within the University Act the greatest possible autonomy in terms of organization, teaching and research. If the mind of the nation is to flower through this university, then professors and lecturers must be free to teach their subjects faithfully, while students and research workers must feel free to pursue the truth and publish their findings without fear (Kenyatta 1970, cited in Furley and Watson 1978).

This declaration did not reflect the reality of the university at the time. According to the University of Nairobi Act and acts which established other public universities, these institutions are supposed to be autonomous. Although to some extent the universities have enjoyed some degree of autonomy in student admission and staff recruitment, government involvement in their running is routine. For all the public universities, the President of Kenya is the Chancellor. While this relationship could afford unique access by the university management to the executive arm of the government, it has commonly been used as a pretext for intervention by the president in university affairs, often without consultation either with the ministry responsible for university affairs or with the university itself. Many of his interventions have put universities in the intolerable position of being dictated to or interfered with by their own titular head, acting not in terms of authority conferred by the university statutes, but by virtue of his presidential power (Coombe 1991).

By the time Kenyatta died in August 1978, over the years since independence in 1963, he had crafted a highly authoritarian one-party state. The new President Moi assumed the presidency almost immediately and, to win support from the people, he released all political prisoners and detainees. He however continued the repressive style of leadership already established, by becoming intolerant to dissent. In September 1979,

he ordered the expulsion of student leaders and the closure of the University of Nairobi, after students criticized the government's decision to bar former opposition leaders from contesting the general elections. This was followed in 1980 by the banning of the Academic Staff Union (ASU). To block dissent which was clamouring for the formation of another political party, the government introduced an amendment to the constitution in parliament in 1982 that made the country a *de jure* one-party state. From there on, the government became increasingly intolerant of dissent and started detaining its critics who included university teachers. These were accused of teaching subversion.

The Chancellor appoints and dismisses vice-chancellors who in a majority of cases are not necessarily the most administratively and academically able, but those deemed to be politically loyal to the establishment from within the ranks of academic staff. The Chancellor's powers have extended to the appointment of other key university administrators, often in violation of the university acts and statutes.

The government also nominates most members of the university councils. While academic staff and students' representatives to councils are usually elected by their respective constituencies, key members of the councils, such as the chairman, deputy, the minister for education, and permanent secretaries of ministries dealing with universities are nominated by the Chancellor. In all public universities, more than 60 per cent of the council members are nominees of the Chancellor or some kind of nominees by him. In this system of appointing council members, it has often turned out that the government's views have become particularly dominant in council deliberations and it easily steers university affairs in the government's favour, with full protection of the law (Mwiria 1992).

This system of university council governance has seriously undermined public universities' autonomy and academic freedom. The government has on many occasions used the councils to order university closures, and to implement government directives in the number of students to be admitted, and terms and conditions of service for university staff, teaching and travel agendas, and by requiring them to obtain official research and travel authority. Academic staff have been victimized and marked down, even within the universities, for exercising their freedom of association, freedom of speech and for criticizing university policies or powerful individuals within the universities. With increasing repression in the political system, a situation developed in which any form of critical analysis from staff and students in the universities was equated with a preference for 'foreign ideologies', which

was taken to mean Marxism or communism. The reprisals against people thought to be involved in such subversive activities have been serious. These have included police harassment, denial of official clearance, denial of promotions and withdrawal of passports to prevent them from travelling outside the country. Such punitive measures and threats have stifled academic freedom, which is the basis for intellectual production (Nkinyangi 1983:212). Undoubtedly, similar situations have existed in many other African countries with repressive governments (Amare 1977).

The Political Multi-party Era and Issues of Autonomy and Academic Freedom

With the era of political multi-parties, some attempts have been made, since 2003, in a number of countries to change the nature and structure of university governance. In Kenya, for example, following the 2002 general elections which ushered in a new 'democratic' government, the president relinquished his position as Chancellor of all the public universities. Instead, he appointed 'eminent' persons to serve in that position. In addition, the political appointment of vice-chancellors by the president was also squashed, ushering in some measure of competitive appointment of these executives. While such changes have been hailed as an important landmark in the governance of these institutions, however, without making some drastic revisions of the instruments and statutes under which the public universities were established, the dominant government control of these institutions and the autocratic practices by the chief executives are still in place. Even in the so-called competitive appointment of the vice-chancellors, the search committees and related appointing structures normally have to recommend several candidates from whom the Chancellor selects one, who may not necessarily be the top candidate.

Some studies have lately noted that under the KANU (Kenyatta and Moi) era administration, staff recruitment, deployment and promotions were largely influenced by party politics. This changed somewhat when the NARC administration came to power in 2003, with the president relinquishing the position of Chancellor. It is also noted that the positions of vice chancellors and deputies were filled through competitive open advertisements, with the limitation noted above. For a while, this worked and at least universities were becoming centres of meritocracy. However, the appointment of top university managers in public universities in Kenya lately has been a subject of discussion in the education circles because it appears to lack ethnic balance. It is noted that a trend has emerged where chancellors, vice chancel-

lors and council chairpersons are appointed from the community where a university is located. The appointment of the next layer of officials follows that pattern, with the result that universities have become ethnic enclaves. It is warned that unless this trend is checked, we may reach a situation where universities are reduced to village entities, where students are recruited from their localities and staff meetings are held in vernacular. A politically compromised university management cannot promote a delivery of quality education. It has also been found that tribalism and nepotism hinder equal employment opportunities in universities, as they promote negative ethnicity and intolerance from university administrators (Ndegwa 2007; Gitahi 2010; Sifuna 2010).

There are indeed many areas of university governance which demonstrate a continuation of autocratic management, among the key ones being the handling of trade disputes with staff. As noted in one study, the management of strikes in public universities in Kenya has been based on a conventional top-down approach which further undermines the greatly needed quality of human and social capital that is responsible for implementing the university mandate towards sustainable development. For the university to achieve its mandate of learning and teaching, research, outreach and community service, all system components must work together for the common good through synergistic partnerships. Whenever industrial action takes place, however, the leadership reflects failed efforts in terms of conflict resolution, and often triggers a chain reaction whose cumulative effects have far-reaching results on quality delivery. Reprisals from university authorities and government have traditionally been perceived as being autocratic and counter-productive in the long run, particularly when viewed from a quality service perspective. This autocracy also seems to contradict the inherent spirit within the philosophy, vision and mission statements detailed in various university strategic plans (Waswa and Katana 2008). According to Goleman (1998), contradictions between vision/mission statements and reality inevitably result in emotional fallout exemplified by self-protection, cynicism, anger and despair.

A good number of studies have also established that management of public universities did not effectively involve their staff and students in decision making as were the private universities. Effective involvement of staff in decision making leads to ownership of the management decisions and creates conducive environment for effective teaching and learning. Olayo (2005) has established low levels of participation in decision making among

staff in selected universities in Kenya which reduces employee work performance with regard to efficiency and effectiveness. Thus, ineffective involvement of staff in decision making was interpreted as impacting negatively on the quality of services offered by the lecturers in both private and public universities. Similarly, students' involvement in decision making is significantly different between private and public universities. It was interpreted that students' involvement in decision making was better in private universities compared to public universities. This largely explains why there have been more student riots in public universities as compared to private universities. According to K'Okul (2010), the riots were attributed mainly to misunderstanding between the students and the university authority and poor management followed by inadequate learning facilities and ineffective guidance and counselling services. Maina (2011) also found that colleges that keep students informed of the challenges that they face in providing services, candidly explaining any setbacks and how these are handled, give students an opportunity to experience management in action. Providing opportunities for students to manage their own affairs within the constraints of available resources offers useful experiences for personal development and self discovery. Opportunities to organize events, participate in student leadership and others, whether successfully or otherwise, build resilience, autonomy and confidence, and enhance independence and effectuation behaviour. Inadequate involvement of staff and students in decision making have impacted negatively on the quality of teaching and learning in public universities and, to some extent, in private universities (Gudo, Oanda and Olel 2011).

Appointments and promotions within the public universities is another very contentious area. The promotion criterion was viewed as unnecessarily inflexible, with an overemphasis on chronological teaching duration over a number of years and refereed publications in international journals as well as obscure criteria which are hardly made public, especially by the top leadership. The cumulative effect of these problems is to undermine the quality of service delivery, as do various counter-reactions from staff, such as 'moonlighting' (engaging in extra income-generating activities), the use of old teaching notes, zero research-based teaching and learning, a lack of commitment in the mentoring of students, low morale and others (Waswa and Katana 2008). As noted in a very recent contribution by a senior academic in one of the public universities:

...A good number of us in the university know the rot within, but have elected either to remain silent or join the rot. The process of recruitment of academic staff in some of our universities has been abused to the point where interviews are held to justify already decided appointments. Why is it that someone is recruited into the university academic staff without submitting a CV for scrutiny among staff and students? Future appointments to university academic staff must require applicants to present a seminar paper before staff, students and interested public. Promotions are another area where consistency is lacking. We have colleagues in the university who have been promoted to senior positions, but whose CVs do not show a record of serious research and publications. A lecturer whose CV lists newspaper articles as publications is an embarrassment. When you have senior lecturers whose CVs do not have at least five peer-reviewed book chapters/journal articles, it must be asked who in the university leadership promoted them. The process of aligning university education to the new constitution must clean up university management, streamline management structures and weed out scholars who are surviving through patronage. We owe this to our students (Murunga 2012).

The current state of university governance and management in public universities was also supported by the recent Public Universities Inspection Board, which noted that current Acts of Parliament providing for the establishment, governance and management of public universities, and the government regulatory dimension brought in by the state corporations Act are inconsistent with the needs of modern management and good governance practices. Further, in order to accommodate change, enhance creativity and innovation, and increase democratic space and representation of all stakeholders, it is recommended that councils embrace staff unionisation and allow them to flourish and function in partnership with other university governance units (Republic of Kenya 2006).

Conclusion

Unlike in other contexts, such as the corporate sector, governance in higher education is quite diffuse and entails shared responsibilities among a variety of stakeholders. Accordingly, the biggest challenge in governance within the university sector relates to issues of power and responsibilities as dealt with by councils, the university leadership, senior administrators, academics, staff, students, policy makers and other external stakeholders. The core principles that are usually in contestation in this interplay of power are institutional autonomy and academic freedom, which are often defended as necessary to safeguard the mission of the institution and to buffer it against external

interference, on the one hand, and challenged in the interest of transparency and accountability, on the other hand. Successful management of this tension is critical for institutional success and the building of trust and partnership among all the stakeholders.

To address the many challenges being faced by higher education in Kenya and other African countries, innovative organizational and leadership approaches are required which have to tap into the individual and collective stakeholder creativities and competencies in pursuit of core university functions. Increased democratisation and participatory decision-making, based on mutual gains among the university system components, will need to be researched and utilized. Partnership and participation should be the hallmarks of good governance and not autocratic leaderships that have been prevalent in most of the Kenyan public universities for decades. Power to make decisions should be devolved to operational units such as faculties, institutes and departments. These operational units should be strengthened to enable them to discharge their functions effectively. The recruitment of deans, directors of institutes, heads of departments, administrators and managers for the operational units should be done competitively at all levels and remuneration pegged to competence and performance. It is also important that clear and fair promotion policies, designed along a bottom-up approach, namely, assessment from a relevant department to a final University Promotions Committee, would add credibility to the decisions in this regard as well as make public the promotion criteria.

References

- Ajayi, K., 1990, 'Academic Freedom and University Autonomy in Relation to Human Liberty: Nigeria as a Case Study', in B.D. Kaba and L.C.A. Rayapen, eds., *Relevant Education for Africa* Younde: Professor World Peace Academy.
- Albornoz, O., 1991, 'Autonomy and Accountability in Higher Education', *Prospects, Quarterly Review of Education* Vol. XXI, No. 2.
- Altbach, P.G., 1991, 'Patterns in Higher Education Development: Towards the Year 2000', *Prospects, Quarterly Review of Education* Vol. XXI, No. 2, pp.189-203.
- Amare, G., 1977, 'The Threat to Academic Freedom in African Universities', *Education in East Africa*, Vol. 7, No. 1.
- Bargh, C., Scott, P. and Smith, D., 1996, *Governing Universities: Changing the Culture*, Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press.

- Berdahl, R., 1990, 'Academic Freedom and Accountability in British Universities', *Studies in Higher Education*, Vol. 15, No.2, pp.169-180.
- Coombe, T., 1991, *A Consultation on Higher Education in Africa: A Report of the Ford Foundation and Rockefeller Foundation*, London, Institute of Education, University of London.
- Eurydice, 2008, *Higher Education Governance in Europe: Policies, Structures, Funding and Academic Staff*, <http://www.eurydice.org>
- Furley, O.W. and Watson, T., 1978, *A History of Education in East Africa*, New York: NOK Publishers.
- Gilbert, J., 1972, 'The Indian Academic Profession: The Origins of a Tradition of Subordination', *Minerva*, No. 10.
- Gitahi, L., 2010, 'Varsity Recruitment Marred by Ethnicity', *Daily Nation*, 16 June, 2010, p.12.
- Goleman, D., 1998, *Working with Emotional Intelligence*, New York: Bantam Books.
- Gudo, C.O., Oanda I.O. and Olel, M.A., 2011, 'Role of Institutional Managers in Quality Assurance: Reflections on Kenya's University Education', *Australian Journal of Business and Management Research*, Vol.1, No. 2.
- K'Okul, F., 2010, 'Perception of Students on the Status of Guidance and Counseling in Selected Universities in Kenya for Minimizing Student Riots', Unpublished PhD thesis, Kenyatta University.
- Kenyatta, J., 1970, 'The Challenge of Uhuru Nairobi', cited in O.W. Furley and T. Watson, *A History of Education in East Africa*, New York: NOK Publishers, 1978.
- Lee, M.N.N., 1997, 'Reforms in Higher Education in Malaysia', in K. Watson, C. Modgil and S. Modgil, eds., *Education Dilemmas: Debate and Diversity* Vol. 2, London: Cassell.
- Maina, R.K., 2011, 'Determinants of Entrepreneurial Intentions among Kenyan College Students', *KCA Journal of Business Management*, Vol. 3, No 1.
- Millett, J.D., 1985, 'Governance of Higher Education', in Torsten Husen and T. Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopaedia of Education*, Oxford: Pergamon Press.
- Murunga, G.R., 2012, 'We Need a Judiciary-type Vetting System to Save Kenya's Dying Universities', *East African*, 28 April 2012.
- Mwiria, K., 1992, *University Governance: Problems and Prospects in Anglophone Africa*, Washington D.C.: The World Bank.
- Ndegwa, R.M., 2007, 'A Comparative Study of Factors Influencing Equal Employment Opportunities Practices in Public Universities: A Case of Non-Teaching Staff in UON, KU and JKUAT', Unpublished MBA thesis, Kenyatta University.
- Nkinyangi, J.A., 1983, 'Who Conducts Research in Kenya?' in S. Shaeffer and J.A. Nkinyangi, eds., *Educational Research Environments in the Developing Countries*, Ottawa: International Development Research Centre.
- Nyaigotti-Chacha, C., 2001, 'Issues of Leadership and Management of Innovations', A presentation during the Ford Foundation Conference on 'Innovations on African Higher Education', Nairobi, Kenya.

- Olayo, J.O., 2005, 'The Impact of Employee Empowerment on Work Performance: Case Study of Selected Universities in Kenya', Unpublished MBA thesis, Kenyatta University.
- Perkins, J.A. 1978, 'Autonomy' in *The International Encyclopaedia of Higher Education*, Vol. 2A, San Francisco: Jossey Bass, pp 578-83.
- Republic of Kenya, 2006, *Transformation of Higher Education in Kenya to Secure Kenya's Development in the Knowledge Economy*, Report of the Public Universities Inspection Board, Nairobi.
- Sarua, 2009, *Leadership Challenges for Higher Education in Southern Africa*, Southern Africa Regional Universities Association *Leadership Dialogue Series*, Vol. 1, No. 1, 2009.
- Sifuna, D.N., 2010, Some Reflections on the Expansion and Quality of Higher Education in Public Universities in Kenya, *Research in Post-Compulsory Education*, Vol. 15, No. 4.
- Southall, R., 1974, *Federalism and Higher Education in East Africa*, Nairobi: East African Publishing House.
- Spendlove, M., 2007, Competencies for Effective Leadership in Higher Education, *International Journal of Educational Management*, Vol 21, No 5.
- Waswa, F. and Katana, G., 2008, Academic Staff Perspectives on Operating Beyond Industrial Actions for Sustainable Quality Assurance in Public Universities in Kenya, *International Journal of Environment, Workplace and Employment*, Vol. 4, No. 1.



The Roles of Higher Education in the Democratization of Politics in Africa: Survey Reports from HERANA¹

Robert Mattes* & Thierry M. Luescher-Mamashela**

Abstract

Against the theory on the nexus of higher education and citizenship, this article brings together the main findings and conclusions of three related studies with African mass publics, parliamentarians from African legislatures, and students from three African flagship universities, conducted by the Higher Education Research and Advocacy Network in Africa (HERANA). The article shows that higher education provides advantages in various measures of democratic citizenship and leadership. It plays important roles with regard to access to political information, information gathering skills, and levels of political knowledge; the ability to offer opinions and critical perspectives on politics and the economy; and levels of democratic values and democratic action. Moreover, university-educated MPs seem to make much better sense of the unique complexities of legislatures and their multiple competing functions than their less educated peers. This might reflect the knowledge and analytic skills acquired through higher education, the fact that universities are themselves highly complex institutions that they needed to negotiate as students, and the finding that students acquire extensive organisational leadership experience while at university. In light of this, the article suggests that higher education can play a crucial role in the democratisation of politics in Africa by developing “institution-builders” for state and civil society.

* Democracy in Africa Research Unit, University of Cape Town, South Africa.
Email: robert.mattes@uct.ac.za

** Centre for the Study of Higher Education, University of the Western Cape, South Africa. Email: thierryluescher@hotmail.com; tluescher@uwc.ac.za

Résumé

S'appuyant sur la théorie de la relation entre l'enseignement supérieur et la citoyenneté, cet article rassemble les conclusions principales de trois études liées effectuées par le Réseau de Recherche et de Plaidoyer sur l'Enseignement supérieur en Afrique (*Higher Education Research and Advocacy Network in Africa – HERANA*). Ces études avaient pour sujets le public de masse africain, des membres de parlements nationaux africains, et finalement, les étudiants de trois universités africaines de premier ordre. L'article démontre qu'une éducation supérieure offre des avantages de nature variée à la citoyenneté et au leadership démocratiques. En effet, elle joue un rôle important en matière d'accès aux informations politiques, les compétences dans la collecte d'informations et le niveau de connaissance politique, la capacité d'offrir une opinion et des points de vue critiques sur la politique et l'économie, et différents niveaux de valeurs et d'actions démocratiques. De plus, les parlementaires qui ont un diplôme d'université semblent se débrouiller beaucoup mieux dans les méandres uniques des assemblées législatives et leurs multiples fonctions opposées que leurs collègues moins éduqués. Il est possible que cela soit dû aux connaissances et aux talents d'analyse acquis dans l'éducation supérieure, ou bien au fait que les universités sont elles-mêmes des institutions très complexes, qu'il faut maîtriser lors de ses études, en plus de l'acquisition de grands talents d'organisation nécessaires aux étudiants pendant qu'ils sont à l'université. Par conséquent, l'article suggère que l'enseignement supérieur peut jouer un rôle crucial dans la démocratisation de la politique en Afrique en encourageant l'émergence d'individus qui vont renforcer les institutions d'État et de la société civile.

Introduction

Because democracy requires democrats, it is said to require a critical mass of educated people who believe in and support democracy, and who have the cognitive skills that enable them to act as critical citizens: sceptical of government, tolerant and trusting of other citizens, and engaged in the democratic process. These arguments date at least back to Thomas Jefferson, but have since been forcefully articulated by other thinkers such as Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill and John Dewey. Indeed, this understanding was part and parcel of the movement toward mass public schooling in the United States and subsequently in Europe. More recently, scholars of democracy, public opinion and political behaviour have continued to echo this basic argument and specified it more explicitly. At minimum, education has been argued to increase society-wide literacy levels, enabling larger proportions of the electorate to follow politics by reading newspapers. Education is also believed to stimulate greater political interest and discussion,

possession of basic facts about government and the internalization of democratic norms, as well as to enable people to acquire and interpret new information in a more critical manner. Finally, education is hypothesized to translate into improved communication and organizational skills that enable people to persuade and mobilize others (for an overview see Nie, Junn and Stehlik-Barry 1996). All of this is believed to translate into higher levels of political efficacy, which in turn leads to specific actions such as joining civil society organizations, contacting elected representatives and other government officials, working with other citizens and participating in community action groups, tolerating political opponents, refraining from violent protest, and ultimately supporting democracy and defending it if it comes under threat.

Most of these arguments have been corroborated repeatedly by empirical social science. While some scholars may have concluded that relatively educated democratic polities may not always have possessed sufficient amounts of the postulated 'correct' information or made the 'correct' connections between various beliefs and attitudes (Berelson, Lazafeld and McPhee 1954; Campbell, Converse, Miller and Stokes 1960; Converse and Dupeux 1972), or correctly applied abstract democratic principles to specific cases (Prothro and Grigg 1960; McCloskey and Brill 1983; and see Sullivan and Transue, 1999, for an excellent summary), empirical social scientists have repeatedly confirmed this basic thesis at the micro-level. Moreover, education has repeatedly been shown to be an important predictor of voting in the United States (Verba and Nie 1972; Wolfinger and Rosenstone 1980; Verba, Schlozman and Brady 1995; Milligan, Moretti and Oreopoulos 2004; Dee 2004) as well as in many other Western countries (Lipset 1960; Norris 2002; Dalton 2008a), though there are exceptions, often in countries with strong socialist parties that mobilize less educated working class voters (Powell 1986; Norris 2002; Milligan et al 2004). Education has also been confirmed as a strong predictor of other citizen qualities such as interest in politics, newspaper readership, political knowledge, interpersonal trust, tolerance of political opponents, and a wide range of forms of political participation, such as contacting elected leaders, joining community associations, attending community meetings, political internet activism, and protest both in the United States (Hyman, Wright and Reed 1978; Hyman and Wright 1979; Bobo and Licari 1989; Verba et al 1995; Putnam 1995; Brady, Verba and Schlozman 1996; Nie et al 1996; and Burns, Schlozman and Verba 2001; Dee 2004; Dalton 2008a and 2008b) and other democracies in Europe and Latin America (Verba, Nie and Kim 1978; Milner 2002; Milligan, Moretti

and Oreopoulos 2004; Belucci, Maraffi and Segatti 2006; Magalhaes 2008; Dalton 2008). In a 1996 summary, Nie et al. concluded:

The notion that formal educational attainment is the primary mechanism behind citizenship characteristics is basically uncontested Formal education is almost without exception the strongest factor in explaining what citizens do in politics and how they think about politics. (Nie et al 1996:2)

Education's impact is so regularly found that political scientist Philip Converse (1972) once called it the 'universal solvent' of political participation (cited in Dee 2004:1700).

Scholarly arguments about the education-citizenship nexus in the 'old' democracies of advanced industrialized societies are really about the link between education and the quality of democracy. In contrast, in new democracies in developing countries – such as in much of sub-Saharan Africa – scholarly arguments about the education-citizenship nexus are less about the link between education and the quality of democracy; rather, arguments in our context pertain much more directly to questions about the onset and very survivability of democracy, along with its quality. The existing literature again bears out the importance of education. Education has been shown to increase voter turnout and civic engagement in several different developing world contexts (Verba, Nie and Kim 1978; Anderson and Dodd 2005; Belucci, Maraffi and Segatti 2006; Magalhaes 2008; Lam and Kuan 2008). More importantly, education has proved to be a very strong predictor of popular support for democracy in places like Korea, Chile, Eastern Europe, Russia and in many countries of sub-Saharan Africa (Rose, Mishler and Haerpfer 1998; Shin 1999; Markowski 2005; Bratton, Mattes and Gyimah-Boadi 2005; Rose, Mishler and Munro 2006; Mattes and Bratton 2007).

A less frequently appreciated parallel to the linkage between education and democratic citizenship is the connection between education and democratic leadership. That is, democracy also requires a smaller, but nonetheless critical mass of educated elites who not only believe in democracy but also have the cognitive skills that enable them to run the complex institutions of modern democracy, primarily elected legislatures and executive departments, as well as regulatory agencies, courts and police, and political parties and civil society organizations. Institutional leaders and senior staff are required to master complex documents and must often play multiple and competing roles. Effective democratic institutions have to establish internal structures and procedures to enable them to perform core functions and manage their often inherent tensions and contradictions, thus bringing a semblance of predictability and certainty to the government process. Thus, while it may

not require it, effective institutionalization is certainly assisted by the types of cognitive skills acquired through formal education, especially higher education.

Because developed societies rarely lack a sufficiently large critical mass of educated elites, scholars in these contexts often fail to address this issue. Or, if they do, they do so for very different purposes. For example, there has been a large amount of descriptive research on the social background of democratic legislators under the rubric of 'legislative recruitment', but few studies have focused specifically on the impact of formal education per se (for reviews of this literature see Mathews 1985; Norris 1997a). To the extent that scholars ever use education as an explanatory variable, they have focused on whether it helps potential candidates get into the legislature in the first place, not on what they do once they get there (see Norris 1997b).

In a developing society, however, it is an important question whether the education system is producing a sufficient mass of people able to run and staff the range of institutions critical to the functioning of modern democracy. To our knowledge, there have been few empirical studies in this area since the 1960s (e.g. Coleman 1965), though Barkan (2009) and his colleagues have recently collected some initial descriptive data on the educational background of African legislators. Nevertheless, the applicability of the 'education for democracy' argument in the developing world in general and across different African polities in particular has received support from a series of macro-level studies that have demonstrated both cross-national linkages (countries with higher aggregate levels of education have higher levels of democracy) and more importantly, over-time linkages (developing non-democracies with increasing levels of education were much more likely to become democracies than those within stagnant or declining levels of education), effects that are independent of other factors such as levels of national wealth (Lipset 1959; Barro 1999; Glaeser, La Porta, Lopez-de-Silanes and Schleifer 2004). While some analysts argued that the correlation was a spurious reflection of larger historic economic and political development paths that simultaneously increased both education and democracy (Acemoglu, Johnson, Robinson and Yared 2005), further analysis re-affirmed this link by examining longer-term lags of education on democratization and through better statistical controls for the mutual correlations amongst previous levels of education and democracy and their over-time persistence (Glaeser, Ponzetto and Schleifer 2007; Bobba and Coviello 2007; Papaioannou and Siourounis 2008; Castello-Climent 2008).

Micro-level studies conducted in old democracies almost always reflect attitudinal differences between university graduates and high school drop-outs (after statistically controlling for other relevant factors) and therefore do not explicitly examine the specific impact of higher education. A few studies that have been done so have found that the impact of education on certain measures of citizenship is not linear but increases once one enters university. There is ample evidence that the university experience has a range of unique social and developmental impacts (see Pascarella and Terenzini 1995). Putnam (1995:667), for example, found that the relationship between education and civic engagement was curvilinear with advancing returns as education increased. In particular:

The last two years of college make twice as much difference to trust and group membership as the first two years of high school. The four years of education between 14 and 18 total years *have ten times more impact* on trust and membership than the first four years of formal education. (Putnam 1995:667 *emphasis in the original*)

Dee (2004) also finds similar effects of college entrance on voter registration, voting and volunteering. And Dalton (2008) has shown that university education, when combined with high levels of political interest, makes an important and unique contribution to the way in which voters relate to political parties and election campaigns.

Looking at related studies on this nexus in new democracies, it is not at all clear whether the measured impacts of education reflects the importance of higher education, or more simply, the difference between secondary versus primary, or no schooling. On one hand, one of the best empirical studies of democratic transition in sub-Saharan Africa in the 1990s demonstrates that it was internal protest (rather than pressure from external forces, like the international financial institutions), often driven by university students, that was the key factor which brought down autocratic leaders across the continent (Bratton and Van de Walle 1997). And Barkan and his colleagues (2009) found that university-trained MPs formed the core of the cross-party coalitions that have initiated key reforms in some African legislatures. Read together, the two studies could well be seen as evidence of important role of highly educated Africans in the democratic transitions and consolidation of democracy on the continent. On the other hand, while Bratton, Mattes and Gyimah-Boadi's study of public opinion in 12 sub-Saharan African countries (2005) found a strong impact of education, it did not specifically examine the impacts of different levels of education.

Evans and Rose (2007) attempted to assess the differing impacts of various levels of education in Malawi by creating a series of 'dummy' variables (i.e. variables that take either the value of 0 or 1) for different levels of schooling (primary, secondary, post-secondary). They found that each level of education made a statistically significant contribution to popular support for democracy in that country. While this is encouraging, the finding is less than conclusive since standard dummy variable analysis is designed to compare a series of wholly discrete nominal categories with no overlapping or cumulative content to a referent group (in this case, those with no schooling). But education is different. While each category certainly contains a discrete set of respondents, the concept is not discrete. The effect of being in secondary school, when compared to having no schooling, also includes the effect of having been in primary school; and the effect of post-secondary and higher education when compared to those with no schooling also includes the impacts of both primary and secondary schooling. Indeed, as Evans and Rose's (2007b) models become more fully specified, the unique contribution of higher education to support for democracy diminishes rapidly.

The Higher Education and Democracy Studies of HERANA

It is in this theoretical context of strong and positive findings about the impact of education in general, and higher education in particular, on democracy in developed societies, but inconsistent and uncertain findings in the developing world, and particularly in sub-Saharan Africa, that the Higher Education Research and Advocacy Network in Africa (HERANA) conducted a series of three studies to examine differing aspects of the role of higher education in the democratisation of politics in Africa.²

The first study by Mattes and Mughogho (2009) used Afrobarometer survey data collected in 2005-2006 in 18 different countries of Central, East, Southern, and West Africa, to assess whether university educated citizens of varying ages were any more engaged with and supportive of the democratic process than less educated citizens.³ The study started by unpacking the set of factors that Bratton et al (2005) called 'cognitive awareness' and attempted to isolate the discrete contribution of formal education in general, and higher education in particular, to each of these other factors. Second, it examined the impact of education on a much wider range of facets of democratic citizenship than previous studies using Afrobarometer data by looking at: (1) rates of political participation, (2) the ability to formulate political

opinions, (3) basic democratic values, and (4) the willingness to offer critical performance evaluations.

The general applicability of the Afrobarometer findings about higher education might be limited if the political attitudes and behaviours of current university students differ in any systematic way from their older compatriots. Thus, the second HERANA study led by Luescher-Mamashela and involving teams of researchers and analysts in Kenya, South Africa and Tanzania, focused on current students at three premier African universities: the University of Dar es Salaam (UDSM) in Tanzania, the University of Nairobi (UON) in Kenya, and the University of Cape Town (UCT) in South Africa (Luescher-Mamashela, Kiiru, Mattes, Mwollo-ntallima, Ng'ethe and Romo 2011). Surveys were conducted among third-year undergraduate students and student leaders in all three universities in 2009, producing a sample of 400 weighted responses representative by gender and faculty for each university.⁴ In addition, data from the latest round of Afrobarometer surveys (Round 4, 2008) from Kenya, South Africa and Tanzania was used to compare the students' responses with those of the general public and the relevant age cohorts of youth without higher education in each country.⁵ Thus, this project explored the current role of universities in the formation of political attitudes and democratic citizenship among students and student leaders. Because it used identical (yet indigenised) survey instruments across all three universities, with many questions based on Afrobarometer items, it was possible to do statistical comparisons across universities as well as between each set of students, young citizens of the same age but without higher education, and the mass publics of each country in general (of any age and educational level). The student surveys focused on students' attitudes towards democracy, their political behaviour, and their perceptions and conceptions of politics and governance on campus as well as with respect to national government; in addition, they investigated the relationship between students' political engagement and their attitudes towards democracy. The study came to explore, in a wider sense, whether the three universities respectively provided a condition of a 'political hothouse' or of a 'training ground' for democratic citizenship and leadership, and thus serving as 'sites of citizenship'.

In the third HERANA study, known as the African Legislatures Project (ALP), Mattes and Mozaffar (2011) examined the extent to which African parliaments are composed of university educated members of parliaments (MPs), and whether university educated legislators approached their job differently to other legislators. This project therefore explored the ability of

national systems of higher education to supply the human capital to run the national legislatures in selected African countries. The study used a combination of primary and secondary sources, including interviews with MPs. In their report, Mattes and Mozaffar attempted to subject these broad propositions to more systematic test, using a unique and original set of data from surveys of randomly chosen, representative samples national legislators in eleven countries carried out by ALP between 2008 and 2010.⁶ The researchers asked three broad sets of questions for this data. The first was a simple descriptive question: What is the overall level of educational attainment (particularly higher education) amongst African MPs, and how does this vary across countries? They then move on to two larger explanatory questions. They investigate, briefly, what national level characteristics might account for these cross-national variations? They then move on to examine, at greater depth, the actual political consequences of education amongst African legislators. Do more educated MPs possess different social and political characteristics than less educated ones? And are highly educated MPs, in fact, more likely to adopt the types of attitudes and behaviours that might expand the role of representative assemblies in their national political systems, and thus contribute to the process of democratization (Fish 2006)? Specifically, they ask whether highly educated MPs are more likely to bring with them more professional skills and government experience, adopt an 'institutionalist' role orientation, devote greater proportions of their time to activities that build legislative institutions, show greater independence from party bosses, and support legislative reform measures.

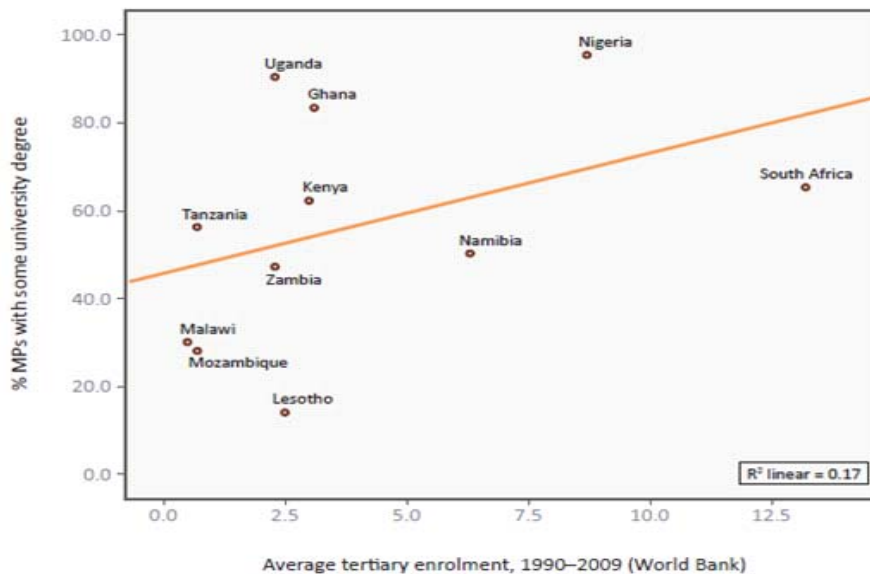
Higher Education in Sub-Saharan Africa

The very first thing one needs to take into account when considering the roles of higher education in the development and consolidation of democracy in Africa is the relative scarcity of highly educated people on the continent. This is reflected in the Afrobarometer data. Thus, in response to the question, 'What is the highest level of education you have completed?' the Afrobarometer data reveal that less than one in ten (9%) of the 21,600 adults interviewed across 18 countries in 2005-2006 had advanced beyond high school, either obtaining post-secondary non-university qualifications or attending a university. Just 2 per cent said they had actually completed an undergraduate degree. At the same time, it is also important to consider that levels of post-secondary education vary widely across countries, ranging from around one-in-five Nigerians (23%), Zambians (19%), and South Africans (17%) to less than one in every twenty adults in Lesotho, Madagascar

and Benin (4% each), Mali and Mozambique (3%) and Malawi and Tanzania (1%). Possession of actual university degrees ranged from 4 per cent in Nigeria to less than 1 per cent in many countries according to the survey data. Given the rapid expansion of education systems across the continent in less than fifty years, the possession of a formal education – as of 2005-2006 – decreases sharply with age, as well as amongst rural people and amongst women. (Mattes and Mughogho 2010)

The ALP surveys also looked at highest education attainment but registered extremely different results. Across 11 of the same countries included in the Afrobarometer study, voters elected substantially larger proportions of educated and highly educated legislators: the majority of the randomly selected samples of MPs (59%) had at least completed an undergraduate university degree; 19 per cent had completed an undergraduate degree, and 15 per cent had either a post-graduate diploma or honours degree. One-in-five had a Masters degree (20%) and 3 per cent had doctorates. As illustrated in Figure 1, these levels of higher education attainment amongst MPs are anywhere from 15 to 80 times higher than amongst ordinary citizens in their respective countries (for details see Mattes and Mozaffar 2011). This finding in itself tells us something about the ability of political parties to re-

Figure 1: Educational Attainment amongst African MPs and Citizens



cruit candidates out of the highest social strata in these countries. Furthermore, that so many voters are prepared to vote for candidates with far higher levels of education than themselves tells us something about the political culture in these countries and the huge responsibility this political culture bestows on higher education and its role in the democratisation of politics in Africa.

Cross-nationally, the highest levels of education were found in Ghana (where 65% had some sort of post-undergraduate diploma or degree and almost half had a Masters degree or higher), followed by South Africa (55%), Nigeria (51%), Uganda (50%), and Kenya (49%). On the other side of the spectrum, less than one-in-five MPs had postgraduate experience in Malawi (19%), Mozambique (12%) and Lesotho (7%). Unfortunately, we have no data with which to assess whether these levels of educational attainment constitute an advance over time. However, we do know that since 1990 – the beginning of Africa's recent wave of democratisation – the proportion of higher education enrolments has increased in most African countries for which data is available. It is reasonable to assume that the ALP results also reflect an upward curve.

Perhaps surprisingly, given the various advantages enjoyed by incumbent political parties in Africa, governing parties were no more likely to have more highly educated MPs than were opposition parties. Moreover, compared to the gender differences in educational attainment amongst the mass public, we find no statistically significant differences in the level of education attained by male and female MPs, neither is there any evidence that younger or urban-based MPs are any more likely to be highly educated. There is fairly strong evidence, however, that highly educated MPs are more likely to come from a professional background, and that they are less likely to represent geographically far flung constituencies distant from the national legislature. Highly educated MPs are also more likely to have held a previous position at some level of national government before they were elected to parliament, usually by working in a ministry, agency or parastatal. However, they do not differ with respect to experience in local government. Finally, highly educated MPs are much less likely to have held any type of leadership position within their political party than less educated ones. This begins to set up an interesting paradox. Beyond the cognitive skills developed through the educational process, highly educated MPs bring with them greater familiarity with the types of organizational and business skills that come with higher education and a professional background, as well as greater familiarity with various facets of national government. However, they have

no significant advantage in terms of knowledge of, or familiarity with local level politics, and are at a significant disadvantage when it comes to party politics. Given the powerful role of political parties in structuring and organizing legislative activities, the very advantages brought by highly educated MPs in terms of policy relevant expertise might be negated by their comparative lack of rootedness in the political parties to which they belong (see Mattes and Mozaffar 2011).

Higher Education, Information and Information Gathering

To recall, the main arguments about the contribution of education to democracy revolve in the first instance around citizens' and leaders' grasp of crucial information, cognitive engagement with the democratic process, and the ability to gather and process new information, through for example, the news media. At the mass level, the Afrobarometer study revealed that citizens with higher levels of formal education did indeed possess far higher levels of political information (which is defined as the extent to which respondents were able to correctly answer three questions about the identity of political leaders, and three questions about their constitutional and governmental system). They were also more likely to use news media, thus constantly acquiring new factual information. These impacts remained even after Mattes and Mughogho (2010) controlled for a range of demographic covariates of education (such as age, rural-urban status, gender, and levels of household poverty). However, when these covariates were taken into consideration, they found that formal education offered no real advantage in terms of increasing citizens' levels of cognitive engagement (measured as the combination of political discussion and political interest) or in terms of political efficacy (i.e. the extent to which people felt they could influence other citizens).

Thus, the most direct impact of formal education in Africa on citizenship is through the stimulation of news media use and by giving citizens the skills to accumulate basic facts about the political system through the news media. This means that formal education may also have an indirect impact on other elements of democratic citizenship flowing through greater news media use and higher level of factual knowledge about politics. Consequently, Mattes and Mughogho (2010) examined all subsequent 'downstream' effects of education by looking at its combined direct and indirect effects, calculating a block adjusted R^2 estimate for only formal education, news media use, and political information (which strips out the overall explanatory contributions of non-cognitive elements of age, gender, urban residence, or

poverty). They initially found that average rates of news media consumption increased sharply and steadily across all increments of education, including higher education. However, they saw the first hints of a limited impact of higher education, with regard to the possession of political information which also increased sharply with education but levelled off amongst university attendees.

And as discussed above, Mattes and Mughogho attempted to isolate the specific impact of higher education by analyzing only those respondents with at least a high school education, and then comparing those who never went beyond high school with those who possessed some form of post secondary qualification and with those who actually went to university (holding constant for other covariates of higher education). Once this was done, they found very minimal effects: those who went on to university education were only slightly more likely to use news media or know basic facts about the political system than ordinary school-leavers. And because these weak relationships meant that higher education was likely to have little indirect impact on democratic citizenship through increased news media use or political information (or for that matter, through increased cognitive engagement or efficacy), all subsequent analyses focused only on the direct impacts of higher education (holding constant news media use, political information, cognitive engagement and efficacy, as well as age, rural/urban location, gender and poverty).

The Afrobarometer study also examined whether education facilitated increased citizen 'articulateness' (defined simply as the ability to provide answers to survey questions). Mattes and Mughogho (2010) found, after controlling for associated variables, that formal education indeed substantially increased respondents' ability to offer opinions to fieldresearchers on a range of issues of political and economic performance. Taken together, higher levels of education, news media use, and political information enhanced citizens' ability to offer (positive or negative) opinions about the performance of the political system, preferences about democracy versus alternative regimes, and a range of social and political values, as well as provide some meaning to the word 'democracy'. However, the authors again observed a curvilinear trend: that is, respondents' ability to provide fieldresearchers with evaluations of political and economic performance rose sharply across increasing levels of education until one graduated from high school, or obtained some form of non-university post-secondary qualification, but levelled off after that. Indeed, multivariate analysis demonstrated that higher

education made no significant contribution to respondents' ability to offer opinions on these matters (see Table 1).

Table 1: Formal Education, Cognitive Awareness and Articulateness

	At Least Some University (0-1) ^b	Total Adjusted R ²	"Block R ² " ^a	N
Able to Offer Opinions on Government Performance	-.284*	.037	.000	4686
Able to Offer Meaning of Democracy	-.016 ^{NS}	.034	.000	4699
Able to Offer Preferences on Democracy	.002 ^{NS}	.033	.001	4695
Able to Offer Value Preferences	-.066 ^{NS}	.045	.000	4222

Controlling for age, rural/urban location, gender and lived poverty, as well as cognitive engagement and efficacy.

NS p=>.05, * p=<.05, ** p=<.01 *** p=<.001 **Source** : Mattes and Mughogho (2010:17).

In contrast to the Afrobarometer study which examined respondents of varying ages who might have attended university several years ago, the surveys by Luescher-Mamashela et al (2011) focused on current students, many of whom have grown up in a context of democratic governance, a modern educational system and with the advantages of access to new information and communication technologies. On the one hand, Luescher-Mamashela and his colleagues found that the students at the universities of Cape Town, Dar es Salaam and Nairobi were not necessarily more interested in politics than their fellow citizens (as measured by Afrobarometer Round 4 results); on the other hand, the three student surveys clearly indicate that the students in all three universities discussed politics far more frequently than either their fellow citizens in general, or youth of the same age cohort but without higher education of their respective country. Students also use a great diversity of news media (radio, television, newspapers and internet) at a level at least equal to or above that of their respective mass publics (Luescher-Mamashela et al. 2011).

While UCT students read newspapers at about the same rate as South Africans in general, or their cohort of 20-23 year olds with no higher education, newspaper readership at Dar Es Salaam and Nairobi universities far outpaces that of their respective national publics or less educated age cohorts. Moreover, despite the mushrooming of internet cafes across the countries, internet use as news media remains almost entirely a student privilege: eight-in-ten students at all the three universities say they have access to and use the internet daily or several times a week, compared to just one-in-ten ordinary citizens in their respective country. Even among the

relevant age cohort without higher education, internet use is not much higher than among the three mass publics in general. Thus, on all the three campuses, access to and acquisition of information about public affairs and politics is considerably better and more frequent than among the relevant publics in general and the less educated same age peer groups in their respective countries.

In terms of actual knowledge about politics, UON students are highly knowledgeable about the identity of political incumbents at national level (i.e. the President of the country is correctly identified by 98% of the students, the Minister of Finance by 96%, and their local MP by 87%) and to a lesser extent of student representatives and campus officials (e.g. the Vice-Chancellor, 83% correct responses, the President of the student body 82%, and the Dean of Students, 52%) followed in rank order by UDSM and UCT students. Looking closely at responses to the question about the minister of finance in comparative perspective, it shows that the UON and UDSM students are much more knowledgeable about this specific political incumbent than their compatriots. Compared to only 12 per cent of Tanzanians, 60 per cent of UDSM students correctly name their Minister of Finance; in Kenya only 44 per cent of Afrobarometer respondents get the Minister's name right as against 96 per cent of the UON students. In South Africa in contrast, 76 per cent of South Africans identified the longstanding and popular minister of finance correctly in the 2008 Afrobarometer survey, but only 55 per cent of the UCT students correctly named the former minister or his successor.⁷ A similar pattern emerges with regard to students' knowledge about key political institutions at national level (such as term limits for presidents) and knowledge about university governing bodies. The number of years the president can constitutionally hold office is known by 63 per cent of students at UCT, 72 per cent at UDSM and 84 per cent at UON. The role of the courts in determining the constitutionality of a law is known to half of the students at UCT, but to less than a third of UDSM and UON students.

Initial analyses of Afrobarometer data (e.g. Bratton et al 2005) placed a great deal of emphasis on the role of respondents' own understandings of democracy. The HERANA student surveys found that more than nine-in-ten students could provide a valid definition of democracy in their own words, and that almost all definitions carried a positive connotation. In much the same patterns as the overall population, close to half of the students (47%) defined democracy in terms of political rights and freedoms; and one-third (34%) as popular participation and deliberation in politics. Conversely, less

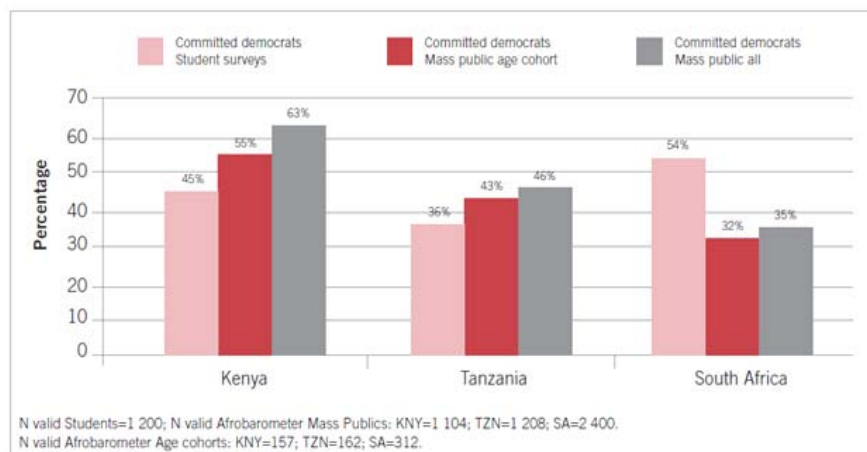
than one-in-ten provided definitions mentioning 'equality', 'fairness', 'justice', 'rule of law' or 'good governance'. Moreover, conceptions of democracy as 'socio-economic development' or 'access to basic services' were almost completely absent from students' definitions (1%). In other words, while the stability and very survivability of multi-party democracy in many African countries is often under question (and local variations are usually assessed in the literature in terms of 'deficiencies' of political culture), African mass publics and the students at the elite universities surveyed by HERANA can be trusted to know very well what democracy is, and is not (see Luescher-Mamashela et al. 2011).

Cognitive engagement through access to information and news media use were among the starting points of both Mattes and Mughogho's Afrobarometer and Luescher-Mamashela et al's student studies. Conversely, the starting point for the ALP legislators study was to assess MPs' 'role orientations' or how elected representatives in African legislatures understand and define their job. Combining answers to several open and close-ended relevant questions, the researchers created valid and reliable composite indices that measure three distinct role orientations: 'institutionalists', 'constituency servants' and 'partisans' (Mattes and Mozaffar 2011).⁸ They found that the highly educated MPs of African parliaments were more likely to see themselves as having an institutionalist role than MPs who had not completed high school. However, they were no different from other MPs in terms of the extent to which they saw themselves as constituent servants. Reflecting the fact that they were less likely to have had any experience in party organizations prior to entering the legislature, it turned out that highly educated MPs were far less likely to see themselves as strong partisans doing the bidding of the political party. These initial bivariate associations remained even after the application of controls for a range of other potentially important variables such as party membership, age, gender, constituency characteristics, background experiences, and experience within the legislature. In fact, after controlling for these variables, formal education constituted the single strongest explanation of why MPs adopt a more institutionalist or less partisan orientation.

While the ALP study did not include any test of political information or news media use, it did measure the extent to which MPs used various mechanisms to gather information necessary to their job. What Mattes and Mozaffar found was that highly educated MPs were indeed more likely to use the internet on a frequent basis, use various resources internal to the legislature such as the parliamentary library, research staff, committee staff or legal

counsel, and would more likely turn to information resources external to the legislature, such as civil society organizations or universities, than their less educated peers. Highly educated MPs were also more likely to have travelled outside of Africa on fact-finding trips. With one exception (using internal resources), these correlations remained even after the application of the relevant statistical controls for demographic and experiential factors and role orientations. The authors also noted that education had an additional indirect effect via role orientations: that is, education promoted an institutionalist role definition, which in turn also separately and independently promoted the use of the internet and other internal parliamentary resources; and education reduced partisan role orientations, which in turn promote internet use but substantially detract from the use of internal resources. Therefore,

Figure 2: Committed Democrats



Source: Luescher-Mamashela et al. (2011:57)

the study showed that, as with students, better educated MPs not only start out with increased factual knowledge, but are also more motivated and better able to gather additional information than their less educated peers.

Higher Education and Democratic Values

Replicating findings based on earlier rounds of the Afrobarometer, Mattes and Mughogho (2010) confirmed that education had a positive and sizable impact on commitment to democracy (measured as consistent preference for democracy and rejection of presidential dictatorship, military rule and one-party rule), both directly and indirectly, through news media use and

political information, each of which also had a positive impact. They also examined the link between education and a range of other democratic values, measured as support for various democratic qualities such as critical citizenship, the rule of law, freedom of expression, political equality, gender equality, bureaucratic and electoral accountability, as well as opposition to corruption. Again, they found that education had a notable impact on people's stated willingness to demand accountability from intransigent bureaucrats. Yet, across the rest of these values, the total impact of education (as well as of news media use and political information) was negligible to non-existent in statistical terms. While formal education generally increased the extent to which citizens supported these democratic principles, the overall size of the impact was almost always very small. Indeed, more educated respondents were less likely to favour a universal, equal franchise, or to support the rule of law.

In general, cognitive factors seem to have very little to do with the question whether or not Africans held democratic values or predispositions. Compared to school leavers, those who had attended university were very slightly more likely to support freedom of expression. But they were less likely to believe that everyone should have an equal vote, or to say that elected leaders should be governed by public opinion (rather than their own beliefs). Overall, it turned out that there was virtually no difference between high school graduates and those who had attended African universities across a broad range of democratic values.

Consistent with the Afrobarometer findings, the student surveys found that only a minority of students at UDSM (36%) and Nairobi (45%) could be described as fully committed democrats (e.g. who always prefer democracy and reject each non-democratic alternative), and in the national comparison the students from these two universities also emerged as less committed to democracy than their respective national age cohorts of youth with no higher education, as well as their mass publics in general (see Figure 2). Only at UCT and in South Africa was the picture somewhat different. 54 per cent of UCT students qualified as committed democrats who consistently demand democracy; this figure is considerably higher than the South African mass public (where only 35% were fully committed to democracy) or their age peers without HE (32%). Notwithstanding this, demand for key freedoms such as free speech, press freedom, and freedom of association, is high among students of all campuses (and highest at UCT), albeit not as unfettered freedoms: on the one hand, the majority of students reject or

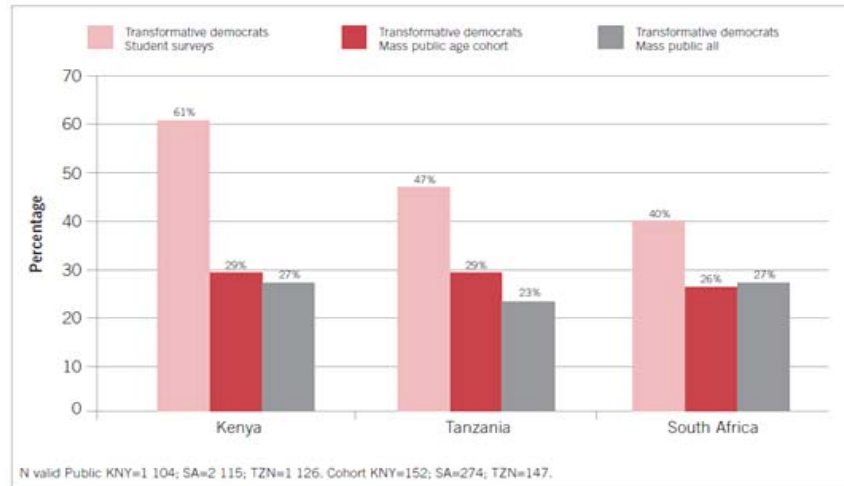
even strongly reject all statements that suggest government should be able to curtail free speech, freedom of association or press freedom; on the other hand, the corresponding positive statements that suggest unfettered freedoms receive varied levels of support. Provided that the students more strongly disagree with statements that limit political freedoms than they agree with unfettered rights to free speech, free association and press freedom, their responses suggests a rather nuanced demand for these freedoms compatible with students' conceptions of democracy (as noted above), whereby democracy is not simply conceived as a political system of rights and freedoms but one which also involves citizen participation in decision-making (and perhaps other kinds of citizen responsibilities and citizenship duties) (Luescher-Mamashela et al. 2011).⁹

Higher Education and Critical Citizenship

If highly educated African citizens are not especially likely to hold more pro-democratic dispositions, does higher education at least contribute to the likelihood of citizens giving critical evaluations of the political and economic performance of their country? The analysis of Afrobarometer data conducted by Mattes and Mughogho examined the impact of formal education, along with news media use and political information, on a wide range of political and economic performance evaluations. Three important findings emerged. First, taken together, formal education, media use and political information had sizeable impacts on how those people with opinions evaluated their personal economic conditions, the status of political rights in the country, and the degree of trust they placed in government institutions and state media. Education had an especially strong direct effect relative to that of information and news media. Indeed, with one exception, formal education consistently had a statistically significant and negative impact on all performance evaluations. Thus, increased schooling not only enables Africans to offer more opinions, it also allows them to offer more critical opinions. At the same time, the contributions that formal schooling made toward enabling a more critical citizenship could potentially be mitigated by the confounding effects of higher levels of political information and, sometimes, the effects of news media use. That is, while education (holding constant media use and information) made people more critical of performance, formal education simultaneously led people to acquire greater amounts of political information, which in turn (holding constant education and news media use)

made people consistently less critical, and thus more forgiving of government performance. Moreover, while higher levels of news media consumption sometime induced greater criticalness, it more often had the opposite effect of making people less critical (possibly either because high media users were consuming news produced largely by state-owned media or because increased levels of information decreased mistrust). The most consistent impacts of higher education (over and above the effect of going to high school) were to be seen in this area. Controlling the other elements of cognitive awareness and demographic factors, Mattes and Mughogho found (with one exception) that university attendees were consistently more critical of the performance of their economies, governments and political regimes. At the same time, the size of the impact was quite limited, however.

Consistent with these findings, the student surveys found that the majority of third year students at all three institutions felt that their countries were either 'not a democracy' or a 'democracy with major problems' (UON, 86%; UDSM, 66%; and UCT, 52%); results indicating that far more students were critical of regime performance than their age peers without HE or the respective mass publics. The majority of students at the two East African universities were also dissatisfied with the way democracy worked in their country (UON 87%; UDSM 70%). As against this, 58 per cent of Kenyans in general and 57 per cent of the Kenyan age cohort without HE were not satisfied with regime performance (i.e. the way democracy worked in their country), and only 29 per cent of Tanzanians and 30 per cent of the respective age cohort without HE in Tanzania. At UCT, a majority of students was 'fairly' or 'very satisfied' (57%), a figure that was slightly more positive than South Africans in general (49%) and their South African peers without HE (44%). Furthermore, Luescher-Mamashela and colleagues make a useful contribution by developing the concept of the potentially 'transformative democratic citizen': that is, someone who prefers democracy, but is critical or highly critical of the current extent of democracy and impatient to see regime change. As may be expected from the political developments in Kenya at the time of the survey, a majority of third-year students at UON (61%) emerge as potentially transformative democrats, compared to just under half at UDSM (47%) and four-in-ten at UCT (40%). In each case, the students were significantly more likely to be critical and impatient transformative democrats than their respective fellow citizens or their age peers without HE (see Figure 3).

Figure 3: Transformative Democrats

Source: Luescher-Mamashela et al. (2011: 80).

In quite concrete terms, the ALP study adds to the finding that highly educated MPs tend to be more critical of the performance of the legislature, that they are also more likely to demand various kinds of reforms. The survey asked MPs whether they would support or oppose a wide range of potential reform bills, ranging from enabling the legislature to initiate legislation, amend executive bills, raise and lower taxes, pass bills over the objection of the executive, and increase the amount of executive oversight. While higher education made no direct impact, Mattes and Mozaffar detected a strong indirect impact because MPs with institutional orientations, as well as those MPs who actively use parliamentary resources to gather information, were much more supportive of reforms to strengthen the legislative arm of government over that of the executive.

Higher Education and Democratic Action

In response to more participatory conceptions of democracy and various conceptualisations of 'active citizenship', each study examined in some way the degree to which higher education translated into relevant forms of democratic action. The Afrobarometer study demonstrated that formal education made positive, statistically significant but small contributions to membership

in civic groups, as well as contacting formal and informal leaders by citizens. Moreover, any positive contribution that education made to democratic participation appeared to level off after high school. Furthermore, when it comes to partisan identification, higher education had negative effects: African citizens with a university degree were less likely than high school graduates to identify with a political party. And while they were more likely to take part in protest and contact formal officials, the absolute size of the difference was relatively small. Lastly, higher education played no role in encouraging people to join civil society organizations, become involved in community affairs, or vote.

Active organisational membership, formal and informal political action and voting were also investigated for those being in higher education in the HERANA student surveys. In terms of voting, the students at Nairobi (79%) and UCT (62%) both reported having voted in the most recent national election at rates about equal to their less educated age cohort, while UDSM students reported voting at lower rates. However, active organisational membership in an off-campus, non-religious association was much higher among students at UCT (43%) and UDSM (53%) and at least slightly higher among UON students (48%) than amongst their respective national age cohorts (11% in South Africa; 29% in Tanzania; 43% Kenya). Moreover, students were more likely to be leaders of off-campus voluntary secular organisations than their respective age cohort without HE (29% of UON students as against 12%; 15% of UDSM students versus 1% only; and 13% of UCT students compared to 4% of the South African age cohort). In addition to that, students are of course extensively involved in campus-based student organisations whereby 63 per cent of students at UON, 71 per cent at UDSM and 57 per cent at UCT reported active membership or leadership of an officially recognised student organisation on campus. And except for UCT students, who participated in national demonstrations (17%) about as frequently as South Africans in general, students from the East African universities were around twice as likely to take part in an off-campus protest as their respective compatriots (Nairobi: 28%; UDSM: 36%).

On the basis of these and related findings, Luescher-Mamashela and colleagues concluded their investigation by developing the concept of the 'active democratic citizen' for the purpose of the student surveys: that is, someone who always prefers democracy and either participates in protests or demonstrations on or off campus or acts in a formal capacity as an official leader/leader of an association on or off campus. By this definition, the active citizens represent just over one-third of the final year student body at

UDSM (35%), one-quarter at Nairobi (27%) and one-fifth at UCT (22%). The surveys showed that, compared to their respective national age cohorts of youth without HE, students were considerably more likely to be active citizens at an early age (Tanzanian cohort: 16%; Kenyan cohort: 14%; South African cohort: 8%). Therefore, while students do not necessarily prefer democracy more than the mass publics or their less educated age peers, the big difference that emerges from the surveys is that those students who do so are much more likely to protest and take leadership positions in organisations on or off campus.

The relevant forms of participation and pro-democratic action for MPs are different than ordinary citizens, of course. Thus, the ALP study asked MPs rather about a range of relevant legislative behaviours. First of all, they examined how much time MPs allocated amongst the activities that underpin competing key legislative functions: committee work (oversight), constituency work (constituency service and representation), plenary work (law-making) and party work (see Table 3). They found few linkages between higher education and time allocation with regard to committee work, constituency work, or plenary work. However, controlling for role orientations and other demographic and experiential factors, highly educated MPs – reflecting their reduced party backgrounds and partisan role orientations – were far less likely to devote time to party work. But they also found an important indirect impact of formal education through institutionalist and partisan role orientations. MPs who see themselves as institutionalists were more likely to devote time to committee and plenary work, and less likely to devote time to party work. In contrast, those who see themselves foremost as representatives of their party were less likely to devote time to constituency work and far more likely to devote time to party work. Lastly, because of their central importance to democratic politics and to neo-patrimonialism in African politics, the ALP survey devoted another set of questions to MP activities in their constituency. Focusing only on the frequency with which MPs travelled to the constituency when the legislature was in session, and how long they stayed, they found that highly educated MPs (controlling for other factors) travelled home substantially less often, and stayed fewer days when they did travel home.

Table 3: Explaining MPs' Time Allocation

	Committee Work	Constituency Work	Plenary Work	Party Work
Constant	13.4****	45.1***	17.1***	12.0***
Formal Education	NS	NS	NS	-.132**
Rural Constituency	NS	.104*	NS	NS
Religiosity	NS	-.107*	NS	NS
Local / Provincial Experience	NS	-.110*	NS	NS
Party Leadership Experience	NS	NS	.229***	NS
Committee Chair Experience	.193***	NS	NS	NS
Years MP	NS	NS	NS	NS
List PR	.237***	-.282***	NS	.368***
Institutionalist Orientation	.191***	-.227***	.104*	NS
Partisan Orientation	NS	-.128*	NS	.200***
Constituent Orientation	NS	NS	NS	NS
Adj. R ²	.122	.161	.056	.227
N	376	374	376	366

Controlling for age, gender, and party. Source: Mattes and Mozaffar (2011: 12).

Conclusions

Taken together, the findings of the three HERANA studies suggest that Africa's schools and universities have paid democratic dividends. Based on attitudes and values measured across 18 countries in 2005-2006, the analysis of Afrobarometer data demonstrates several important effects of formal education on citizens. Its findings are in parts confirmed, in parts nuanced and put into perspective by the student surveys conducted at three premier African universities and the ALP studies with MPs of eleven national legislatures in Africa that completed the set of HERNANA democracy studies. Mattes and Mughogho's study (2010) has shown that formal education both enables and stimulates Africans to make greater use of the media to get news about politics. It facilitates citizens' acquisition of the basic information that allows them to make sense of the larger political system. Citizens in Africa with higher levels of schooling are generally also more likely to develop preferences and adopt more readily critical stances toward regime and government performance. Finally, higher levels of schooling also lead Africans to demand democracy. However, beyond a preference for democracy over other regimes, educated Africans are not any more likely to hold other democratic orientations. Education also makes only a limited contribu-

tion to political participation – except in the case of students who are currently in higher education, as the student surveys show.

The Afrobarometer study also shows that most of these impacts are largely a reflection of the great differences between those with little or no formal education and those who have finished high school. African citizens who go on to university show few advances in various measures of democratic citizenship beyond that displayed by high school graduates. They display few statistically significant, and even fewer substantively important differences with high school graduates in terms of political information, news media consumption, political participation, articulateness or pro-democratic values. It is only in the area of evaluations of the performance of the economy, the government and the larger democratic regime that African citizens with higher education are significantly more critical, though the size of the differences are small in the mass public survey (but substantial in the comparison between students and non-students of the same age cohorts).

Having started the HERANA investigations into the nexus of higher education and democracy with the Afrobarometer study, Mattes and Mughogho concluded in 2010 with an observation and a question. The observation is that even with the enormous challenges faced by Africa's schools, students who move up the educational ladder and complete high school manage to acquire more political knowledge, develop firmer opinions, and adopt more critical perspectives. The question that emerged, however, was why do we see so little further democratic dividends amongst those who have managed to get a higher education? The results of the student surveys gain some purchase toward addressing these questions. While current students at the universities of Cape Town, Dar es Salaam and Nairobi are no more interested in politics than their fellow citizens, nor more demanding of democracy, they do exhibit a range of other important democratic advantages. They display far higher levels of political discussion and news media use (with huge advantages in terms of internet use). They display high levels of political knowledge. The students also tended to have higher rates of active membership in off-campus secular organization (over and above associational involvement on campus), as well as far higher self-reported rates of organizational leadership. Lastly, students are also far more critical of the performance of democracy in their respective country. Indeed, Luescher-Mamashela et al (2011) show that students at these universities are far more likely to be dissatisfied democrats eager to see pro-democratic regime change (or what the authors call 'potentially transformative democrats'), as

well as active democrats, who combine support for democracy with formal and/or informal political participation.

These effects are not only visible through a comparison of the students with their respective national publics, but also by a comparison of students with fellow nationals of the same age cohorts but who have not been exposed to higher education. This second comparison is important because it shows that it is not youthfulness that accounts for the more critical and activist orientation of students in politics, and suggests that it is rather what they bring to these universities, or what occurs at these universities, that accounts for these differences. Hence the authors concluded by posing two alternative interpretations of the data, neither of which can be fully corroborated with the existing data. On one hand, the increased availability of news media, especially internet, increased frequency of political discussion and ample opportunity for participation and leadership in campus organizations may mean that these universities effectively function as political 'hothouses' whereby the high levels of intense involvement in university and public affairs may wither and disappear once students leave the peculiar environment offered by the university. On the other hand, the findings also indicate the potential of universities acting as effective 'training grounds' for democratic leadership with potential 'spill-over' effects into off-campus political activity and a more critical outlook on politics.

The broader interpretation of these findings, that current students at these three African elite universities display a number of democratic advantages over fellow nationals in general and those of the same age cohort but without higher education, confronts a range of questions. That is, should we emphasize the 'recency' aspect of these findings and conclude that the role of higher education in citizenship development is improving in Africa (e.g. in terms of students' exposure to key democratic values, skills, and practices; increased access to information through the internet and other new technologies)? Or should we focus on the 'elite' angle and conclude that these effects are peculiar to either the unique characteristics of the students recruited into these universities and/or the type of teaching that these institutions have always offered? The available evidence does not permit us to make a conclusive decision at this point but it opens up exciting new leads for further enquiry. For instance, the HERANA findings suggest further investigations into the practical ways in which African universities already realise their potential as 'training grounds for democracy' using a broad range of methodologies.

Mattes and Mozaffar (2011) of the ALP surveys uncover perhaps the strongest impacts of higher education of the three studies. Across members drawn from eleven legislatures in sub-Saharan Africa, they demonstrate that highly educated MPs bring with them important social and political characteristics and experiences that enhance their performance as effective legislators (though their lack of partisan background may reduce their effectiveness by isolating them politically). University educated MPs are more likely to see themselves as representatives of the interests of their legislative institutions, rather than their constituents or political party. In turn, both formal education and its consequent role orientations combine to lead highly educated MPs to devote more time to activities that advance the interest of the institution, to some degree in plenary session but much more importantly in the committee, and less time toward their party and constituency. They are also more likely to use the resources of the institution to gather additional information about bills and budgets, and use that information to depart from under the yolk of their party leaders on occasion. Finally, these two forces also combine to make highly educated MPs the prime constituency of legislative reform and legislative strengthening.

The university experience seems to enable these MPs to make sense of the unique complexities of the legislature, which require MPs to balance multiple competing legislative functions. This might reflect the knowledge and analytic skills acquired through a university degree, and especially a postgraduate degree. Or, it may reflect the fact that universities are themselves highly complex organizations and that negotiating undergraduate and postgraduate degrees provides graduates with key advantages in handling life in the institutions where they work, including legislatures. Or it may be, in effect, of the extensive organisational membership and leadership experience that students acquire on and off campus reported in the student surveys. Again, current evidence cannot answer these questions conclusively; we can just assume that it is most likely a combination of all the above.

The HERANA surveys have therefore provided important evidence on the roles of higher education in the deepening of democracy in Africa. On the one hand, highly educated citizens in Africa are significantly more critical of the performance of their economy, government and larger democratic regime, and they are better informed and obtain their information about politics from a greater variety of news media than less educated citizens. The same democratic advantages are already evident among students at university level. On the other hand, higher education has seemingly no positive impact on support for democracy per se and higher levels of political partici-

pation observed among students disappear once the graduates leave the university. In our view, if political participation can be sustained and democratic values are more successfully inculcated at university level, African graduates may come to play the crucial role we observe already among university educated parliamentarians in African legislatures: namely, that through their commitment to democracy and knowledge of politics, the analytic skills acquired through a university degree and insight gained into the operation of complex institutions, African graduates may come to act as effective democratic 'institution builders' in state and civil society and thus play a crucial role in the democratisation of politics in Africa.

Notes

1. We would like to acknowledge the support of the US Partnership for Higher Education in Africa - in particular the Ford Foundation, the Carnegie Corporation of New York, the Rockefeller Foundation and the Kresge Foundation – which contributed funding and expertise for the HERANA studies. We are also grateful to the Afrobarometer for availing data and certain research instruments to the researchers of the studies on which this article is based. Merci to Ms Magalie Bertrand for the translation of the abstract. Professor Mattes was a Fellow of the Stellenbosch Institute for Advanced Studies (STIAS) when the article was written.
2. The surveyed countries (Afrobarometer Round 3) were: Benin, Botswana, Cape Verde, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Namibia, Nigeria, Senegal, South Africa, Tanzania, Uganda, Zambia, and Zimbabwe (for more information about the Afrobarometer, see www.afrobarometer.org).
3. The sample for each university survey was stratified by faculty, whereby proportionate to the size of third-year student enrolment in each faculty, a number of third year courses was randomly selected. Questionnaires were administered in class by the researchers. In addition, a subsample of student leaders was constructed and independently surveyed. A total of 1,411 students completed the questionnaires; statistically re-weighted to 400 responses per university (Total N=1200). By the time Luescher-Mamashela et al. (2011) completed their report, a related study at the University of Botswana was still underway (see Kgosihebe forthcoming)
4. The relevant age cohorts were for Kenyans the ages 22-25 years, South Africans 20-23 years, and Tanzanians 22-26 years (Luescher-Mamashela et al. 2011: 19).
5. The countries included in the ALP study were Ghana (2010), Kenya (2008-2009), Lesotho (2010), Malawi (2008), Mozambique (2008), Namibia (2009), Nigeria (2009), South Africa (2009), Tanzania (2009), Uganda (2009) and Zambia (2007). The intended sample size in each country was n=50. The realized sample sizes differed in Kenya (n=47), Malawi (n=49), Namibia (n=37), Nigeria (n=57), and Zambia (n=51). By the time Mattes and Mozaffar completed their analysis, surveys were still ongoing

- in Lesotho and South Africa; their study reported the result from 27 and 32 interviews respectively.
6. While the survey was conducted at UCT, a new cabinet was under formation and thus some students named the longstanding outgoing minister while others named the new incoming minister as incumbent; moreover, many answered 'know but can't remember'.
 7. 'Constituency servants' is measured on a four-point scale: They see constituency service or representation as most important part of job; as the most rewarding part of job; as the most important influence on position taking; and say MPs should follow wishes of constituency over those of party. 'Partisans', as measured on a 0 to 4 scale, see their party as most the important influence on position taking; say MPs should follow wishes of party over those of their constituency; say MPs should follow wishes of party over national interest; and follow wishes of party over personal conviction. 'Institutionalists', measured on a scale from 0 to 5, see law-making, debating or oversight as the most important part of job; and as the most rewarding part of job; they see the national interest or own knowledge as most important influence on their positions; say MPs should follow the national interest rather than their party; and say MPs should follow their personal conviction rather than the party (compare Mattes and Mozaffar 2011:10).
 8. The ALP study did not ask MPs for their attitudes towards democracy per se, assuming (perhaps without good reason) that elected representatives would uniformly provide pro-democratic answers.

References

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. and Yared, P., 2005, 'From Education to Democracy?' *American Economic Review* 95(2), pp. 44-49.
- Anderson, L., and Dodd, L., 2005, *Learning Democracy: Citizen Engagement and Electoral Choice in Nicaragua, 1990-2001*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barkan, J.D., ed., 2009, *Legislative Power in Emerging African Democracies*. Boulder, Col: Lynne Rienner Publishers.
- Barro, R., 1999, 'Determinants of Democracy', *Journal of Political Economy* 107(S6), pp. S158-S183.
- Bellucci, P., Maraffi, M., and Segatti, P., 2006, 'Intermediation through Secondary Associations: The Organizational Context of Electoral Behaviour', in Gunther, R., Montero, J.R. and Puhle, H.J., eds., *Democracy, Intermediation and Voting on Four Continents*. Oxford: Oxford University Press.
- Berelson, B., Lazafeld, P. and McPhee, W., 1954, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bobo, L. and Licari, F., 1989, 'Education and Tolerance: Testing the Effects of Cognitive Sophistication and Target Group Affect', *Public Opinion Quarterly* 53(3), pp. 285-308.

- Bobba, M. and Coviello, D., 2007, 'Weak Instruments and Weak Identification In Estimating the Effects of Education on Democracy', *Economics Letters* 96, pp.301-306.
- Brady, H., Verba, S. and Schlozman, K., 1995, 'Beyond SES: A Resource Model of Political Participation', *American Political Science Review* 89(2), pp. 271-294.
- Bratton, M., Mattes, R. and Gyimah-Boadi, E., 2005, *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bratton, M. and Van de Walle, N., 1997, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Burns, N. K., Schlozman, L. and Verba, S., 2001, *The Private Roots of Public Action* Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Butler, D. and Stokes, D., 1969, *Political Change in Britain: Forces Shaping Electoral Choice*. New York: St. Martins Pres.
- Campbell, A., Converse, P.E., Miller, W.E. and Stokes, D.E., 1960, *The American Voter*. New York: Wiley.
- Castello-Climent, A., 2008, 'On the Distribution of Education and Democracy', *Journal of Development Economics* 87, pp. 179-190.
- Coleman, J., ed., 1965, *Education and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Converse, P. and Dupeux, G., 1972, 'Politicization of the Electorate in France and the United States', *Public Opinion Quarterly* 26, pp. 1-23.
- Dalton, R., 2008a, *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 5th Ed. Washington DC: CQ Press.
- Dalton, R., 2008b, *The Good Citizen: How A Younger Generation Is Reshaping American Politics*. Washington DC: CQ Press.
- Dee, T., 2004, 'Are There Civic Returns to Education?' *Journal of Public Economics* 88, pp. 1697-1720.
- Evans, G. and Rose, P., 2007a, Support for Democracy in Malawi: Does Schooling Matter? *World Development* 35(5), pp. 904-919.
- Evans, G. and Rose, P., 2007b, 'Education and Support for Democracy in Sub-Saharan Africa: Testing Mechanisms of Influence' *Afrobarometer Working Paper No. 75*. East Lansing/Cape Town/Accra: Afrobarometer.
- Fish, S.M., 2006, 'Stronger Legislatures, Stronger Democracies', *Journal of Democracy*. 17(1), pp. 5-20.
- Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. and Schleifer, A., 2004, 'Do Institutions Cause Growth?' *Journal of Economic Growth* 9(3), pp. 271-303.
- Glaeser, E., Ponzetto, G. and Schliefer, A., 2007, 'Why Does Democracy Need Education?' *Journal of Economic Growth* 12, pp. 77-99.
- Hyman, H. and Wright, C., 1979, *Education's Lasting Influence on Values*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hyman, H., Wright, C., and Reed, J., 1978, *The Enduring Effects of Education*, Chicago: University of Chicago Press.

- Keulder C., and Wiese, T., 2005, 'Democracy Without Democrats? Results from the 2003 Afrobarometer Survey in Namibia', *Afrobarometer Working Paper*, No. 47, Cape Town: IDASA.
- Kgosithebe, L., forthcoming, 'Higher Education and Democracy in Botswana: A Study of Students' Attitudes towards Democracy, draft M.Ed. Dissertation, University of the Western Cape, Cape Town.
- Lam, W.M, and Kuan, H.C., 2008, 'Democratic Transition Frustrated', In Chu, Y.H, Diamond, L., Nathan A., and Shin, D.C., eds., *How East Asians View Democracy*. New York: Columbia University Press.
- Lipset, S.M., 1959, 'Some Prerequisites of Democracy: Economic Development and Political Development', *American Political Science Review* 53: 69-105.
- Lipset, S.M., 1960, *Political Man*, New York: Doubleday.
- Luescher-Mamashela, T.M. with Kiiru, S., Mattes, R., Mwollo-ntallima, A.M., Ng'ethe, N., and Romo, M., 2011, *The University in Africa and Democratic Citizenship: Hothouse or Training Ground?* Wynberg: CHET.
- Magalhaes, P., 2008, 'Voting and Intermediation: Informational Biases and Electoral Choices in Comparative Perspective', In Gunther, R., Montero, J.R., and Puhle, H.J., eds., *Democracy, Intermediation and Voting On Four Continents*. Oxford: Oxford University Press.
- Markowski, R., 2005, 'Support for Democracy and Its Consolidation in Fragile Polities', in Van Beek, U., ed., *Democracy Under Construction: Patterns From Four Continents*, Bloomfield Hills & Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Mathews, D., 1985, 'Legislative Recruitment and Legislative Careers', In Loewenberg, G., and Patterson, S.C., eds., *Handbook of Legislative Research*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Mattes, R., Davids, Y.D., and Africa, C., 1999, 'Views of Democracy in South Africa and the Region: Trends and Comparisons', *South African Democracy Barometer*. Cape Town: Idasa.
- Mattes, R., and Bratton, M., 2007, 'Learning about Democracy in Africa: Awareness, Performance, and Experience', *American Journal of Political Science* 51(1), pp. 192–217.
- Mattes, R., and Mozaffar, S., 2011, 'Education, Legislators and Legislatures in Africa', Paper prepared for the Higher Education Research and Advocacy Network in Africa (HERANA), Wynberg: CHET.
- Mattes, R., and Mughogho, D., 2010, *The Limited Impacts of Formal Education on Democratic Citizenship in Africa*, Paper prepared for the Higher Education Research and Advocacy Network in Africa (HERANA). Wynberg: CHET.
- McCloskey, H., 1964, 'Consensus and Ideology in American Politics', *American Political Science Review* 58(2): 361-382.
- McCloskey, H., and Brill, A., 1983, *Dimensions of Tolerance*, New York: Russell Sage.
- Milner, H., 2002, *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, N.H.: University Press of New England.
- Milligan, K., Moretti, E., and Oreopoulos, P., 2004, 'Does Education Improve Citizenship? Evidence from the United States and the United Kingdom', *Journal of Public Economics* 88, pp. 1667-1695.

- Nie, N., Junn, J. and Stehlik-Barry, K., 1996, *Education and Democratic Citizenship in America*, Chicago: University of Chicago Press.
- Norris, P., 1997a, 'Introduction', in Norris, P., ed., *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P., 1997b, 'Conclusions: Comparing Passages to Power', in Norris, P., ed., *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P., 2002, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Papaioannou, E. and Siourounis, G., 2008, 'Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization', *Journal of Comparative Economics* 36, pp. 365-387.
- Pascarella, E. and Terenzini, P., 1995, 'The Impact of College on Students: Myths, Rational Myths, and Some Other Things That May Not Be True,' *NACADA Journal* 15(2), pp. 26-33.
- Powell, G.B., 1986, 'American Voter Turnout in Comparative Perspective', *American Political Science Review* 80(1): 17-43.
- Prothro, J. and Grigg, C., 1960, 'Fundamental Principles of Democracy: bases of Agreement and Disagreement', *Journal of Politics* 22, pp. 276-294.
- Putnam, R., 1995, 'Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America', *PS: Political Science and Politics* 28(4), pp. 664-683.
- Rose, R., Mishler, W. and Haerpfer, C., 1998, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post Communist Societies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rose, R., Mishler, W. and Munro, W., 2006, *Russia Transformed: Developing Popular Support for A New Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shin, D.C., 1999, *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sullivan, J. and Transue, J., 1999, 'The Psychological Underpinnings of Democracy: A Selective Review of Research on Political Tolerance, Interpersonal Trust and Social Capital', *American Review of Psychology* 50(1), pp. 625-50.
- Texeira, R., 1992, *The Disappearing American Voter*. Washington: Brookings Institution.
- Verba, S. and Nie, N., 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row.
- Verba, S., Nie, N. and Kim, J., 1978, *Participation and Political Equality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Verba, S., Schlozman, K. and Brady, H., 1995, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wolfinger, R. and Rosenstone, S., 1980, *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.



L'Université de Ouagadougou : territoire de la contestation et de la répression des étudiants†

Issa Sory*

Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser les processus de formation et de structuration des territoires qui se déclinent à travers les jeux d'acteurs, notamment entre l'Association nationale des étudiants burkinabé – section locale de l'Union générale des étudiants burkinabé – de Ouagadougou et les autorités universitaires, municipales et étatiques. Depuis le début des années 1990, face à la massification des effectifs étudiants et à l'application des Programmes d'ajustement structurel, l'instauration d'un service de Sécurité et la délocalisation des cités universitaires sont apparues comme autant de stratégies visant à limiter la portée des contestations estudiantines. En 1998, des « zones rouges » – zones autour d'institutions interdites aux manifestations – sont délimitées dans la capitale par les autorités communales. La capacité du mouvement social en général, étudiant en particulier, à s'y rendre lors des périodes de tension sociopolitique est ainsi révélateur des rapports de forces entre les organisations syndicales et les autorités.

Abstract

The aim of this paper is to analyse the processes of territories' formation and patterning which result from actors' games, particularly between the local Section of Ouagadougou of the General Students Union of Burkina Faso (*Union générale des étudiants burkinabé*) and the University's, municipal and state's authorities. Since the early 1990's, in the face the increasing number of students and the implementation of the Structural Adjustment Programmes, the setting of a Security Service and the relocation of University accommodations have appeared as strategies intending to reduce the effects of students' contestations. In 1998, « red sectors » – zones around

* Doctorant, Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Email: soryssa@yahoo.fr

defended institutions from demonstrations – are demarcated in the capital by the city's authorities. The ability of a social movement in general, particular of student, to reach these sectors during periods of socio-political tensions is thus a marker of power balances between the Unions and the states authorities.

Introduction

Ouagadougou, capitale du Burkina Faso, est une ville en pleine croissance démographique comme la quasi-totalité des capitales africaines. Du fait, entre autres, des pratiques architecturales et de l'absence de politiques de logement, cette croissance est fortement corrélée à l'expansion spatiale de l'habitat. En effet, de 1960 – année de l'indépendance du pays – à 2006, le gain spatial annuel est resté sensiblement égal à l'accroissement démographique annuel, soit 5 pour cent contre 7 pour cent (Ouattara et Somé 2009).

Cet étalement de l'espace urbain, produit de l'urbanisme progressif, englobe au passage des infrastructures qui se trouvaient jadis en zone périurbaine ou en périphérie à l'instar de l'Université de Ouagadougou. Cette université était localisée à la périphérie Est de la ville (à quelques encablures des « symboles de l'Etat »)¹ – à sa création en 1974.

L'Association nationale des étudiants burkinabé (ANEB)² – et *a fortiori* sa section ouagalaise l'ANEB/Ouaga – a connu de grands moments de confrontation avec les régimes qui se sont succédé depuis l'indépendance. Au début des années 1990, sous les injonctions des institutions de Bretton-Woods (le Fonds monétaire international et la Banque mondiale) les autorités entreprennent l'application des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) qui se traduisent dans la société en général, dans l'enseignement supérieur en particulier, par des « mesures anti-sociales » dénoncées par les syndicats. Anticipant les résistances que ne manqueront pas de susciter de telles politiques, la Banque mondiale suggère aux Etats de l'Afrique subsaharienne de faire montre d'« une volonté politique inébranlable jusqu'au plus haut niveau » pour « vaincre » la « résistance des groupes d'intérêts » (Banque mondiale 1988 ; Zeilig et Dawson 2008). En s'engageant dans l'ajustement structurel, les autorités burkinabé se placent dans une position où elles doivent obéir à des exigences extérieures et faire face à des résistances à l'interne.

A partir de l'état de l'art sur le sujet, des enquêtes qualitatives et des relevés cartographiques, l'article analyse les enjeux de la localisation du site de l'Université dans la ville de Ouagadougou dans un contexte de libéralisation de l'institution et face à des étudiants « frondeurs ». Ensuite, il explicite les

logiques étatiques de gestion des contestations et celles estudiantines de contournement des obstacles. Enfin, l'article interprète, à la lumière des déclarations des différents acteurs, le processus actuel de délocalisation des cités universitaires.

Situation géographique d'une université aux étudiants contestataires

Décrire la localisation actuelle de l'Université de Ouagadougou et analyser la singularité du mouvement étudiant burkinabé, dans un contexte de libéralisation de l'enseignement supérieur, peuvent permettre de comprendre la nature des enjeux à l'œuvre.

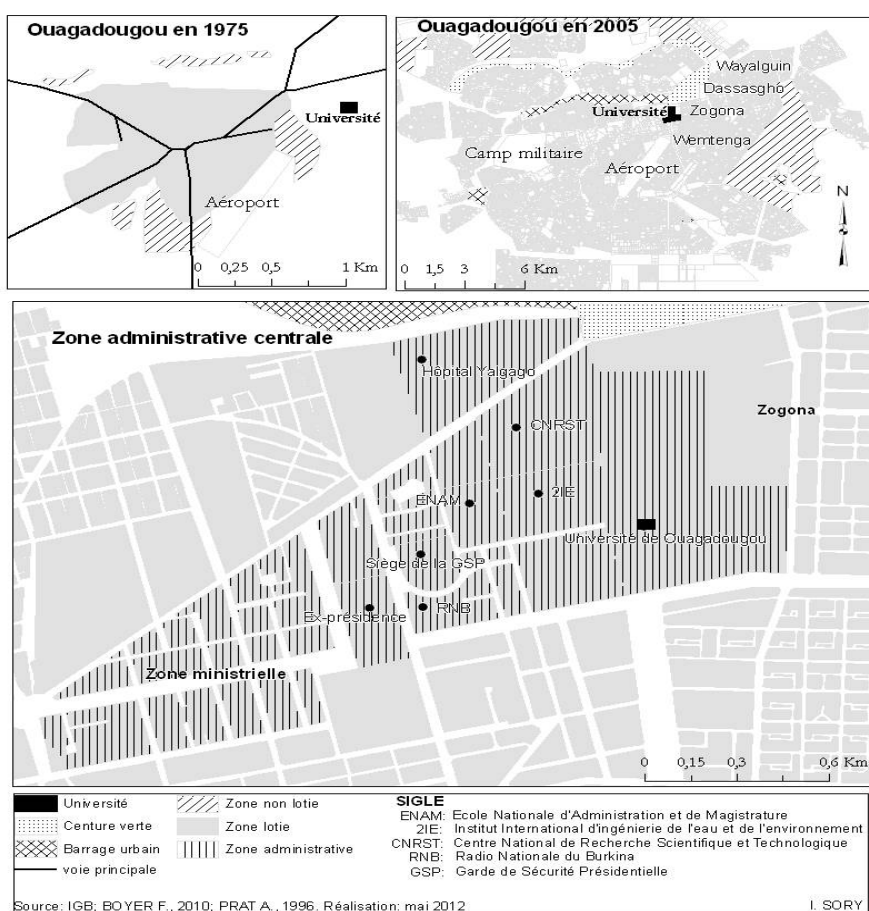
Localisation de l'Université dans la ville de Ouagadougou

L'Institut supérieur de formation pédagogique (ISFP), qui deviendra l'Université de Ouagadougou, est créé en 1965. Cet institut a alors pour vocation la formation des enseignants du secondaire dans le cadre de la « voltatisation des cadres ». ³ Quatre ans plus tard, l'ISFP est transformé en Centre d'enseignement supérieur (CESUP), destiné cette fois-ci à la formation de littéraires de niveau premier cycle. C'est en avril 1974 que l'Université de Ouagadougou est créée à partir du CESUP avec 374 étudiants (Saba 2007 ; Chouli 2009a).

L'Université de Ouagadougou est localisée dans le quartier Zogona qui marque, au milieu des années 1970, la limite Est de la zone urbanisée de la ville de Ouagadougou. La production de l'espace urbain, même lent dans les deux premières décennies postcoloniales, avait permis de lotir une partie du quartier à l'intérieur duquel des zones résidentielles comme la Zone du Bois et la Rotonde ont été érigées. Des centres scientifiques tels que l'École nationale d'administration et de magistrature (ENAM), l'Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement (2IE ex-EIER/ETSHER) et le Centre national de recherche scientifique et technologique (CNRST) sont alors implantés aux alentours de l'Université.

C'est avec les lotissements dits « commando », ⁴ sous le Conseil national de la révolution (CNR) de Thomas Sankara (1983-1987), que le site de l'Université va se retrouver quasiment au centre de la ville de Ouagadougou à travers les lotissements du reste du quartier Zogona, des quartiers Wemtenga (secteur 29), ⁵ Dassasgho et Wayalghin (secteur 28). Il constitue avec les autres centres scientifiques (ENAM, 2IE et CNRST) le prolongement de la zone administrative centrale ⁶ de la ville de Ouagadougou. (cf. carte 1).

Carte 1 : Localisation de l'Université dans le tissu urbain de Ouagadougou



Les contestations des étudiants sur le continent, à partir des années 1980, ont surtout trait aux effets des programmes d'ajustement structurel alors que jusque-là elles portaient surtout sur le positionnement idéologique des Etats postcoloniaux (Bianchini et Korbéogo 2008). Le « syndicalisme révolutionnaire » que pratique l'ANEK (Loda 1999) sur le campus de l'Université de Ouagadougou explique ses moments importants de confrontation avec la IV^e République.

La tendance à la libéralisation de l'Université

Les programmes d'ajustement structurel ont été appliqués dans les pays en développement et en Europe de l'Est pour incorporer les économies

périphériques dans le système capitaliste international. En Afrique, ils visaient le remboursement de la dette à travers des politiques d'austérité pour « assainir » les finances publiques. Ainsi, le FMI a imposé aux différents Etats, entre autres :

- la réduction des dépenses de l'Etat ;
- l'augmentation des impôts de façon à permettre les recettes additionnelles ;
- l'amélioration du solde commercial et la stimulation de la production intérieure à travers la dévaluation de la monnaie (Diouf 2002).

La réduction des dépenses de l'Etat comporte la compression de la fonction publique et la privatisation des entreprises d'Etat. Dans l'enseignement supérieur, l'affaiblissement de ses charges sociales passe notamment par le contingentement des bourses avec l'idée que les étudiants doivent supporter le coût de leur formation. Dès la rentrée 1992-1993, les autorités décident d'introduire le critère de mérite dans l'octroi des bourses. Ainsi, les nouveaux bacheliers âgés de moins de 23 ans devaient se partager 500 bourses par an. Des entretiens avec les responsables des organisations syndicales estudiantines, il ressort que cette mesure était transitoire, l'objectif visé était la suppression totale des bourses. Au secondaire, la suppression des bourses a été progressive. A partir de la rentrée 1996-1997, elles étaient octroyées qu'aux filles dans le cadre des politiques de « discrimination positive ». Actuellement, plus aucun élève de ce cycle n'est boursier au Burkina Faso.

Les effets du contingentement des bourses se sont vite fait sentir. De 98 pour cent en 1989, la proportion des étudiants boursiers est passée à 19 pour cent en 1999 (Chouli 2009a). Malgré l'augmentation du contingentement de 500 à 1000, à la rentrée 2007-2008, les boursiers représentaient moins de 7 pour cent des étudiants ; soit 1987 à cette date (Grégoire 2010). Cette mesure n'est qu'un des aspects du désengagement de l'Etat des œuvres sociales aux étudiants, la restauration en est un autre, comme le prouve les propos du ministre Laya Sawadogo, selon qui « l'Etat n'a l'obligation de restaurer que les boursiers et non l'ensemble de étudiants » (*L'Etudiant Burkinabé* n° 37, 2005:8). Devant les nombreuses résistances estudiantines, divers dispositifs ont été institués pour se substituer aux bourses, notamment un prêt d'études. Ce prêt, instauré en 1994, est remboursé après le premier emploi au taux d'intérêt de 3 pour cent.

En tentant de dissocier les deux niveaux de l'enseignement (secondaire et supérieur), l'Office central des examens et concours du secondaire (OCECOS) a été créé. Le baccalauréat organisé par cet office devait couronner la fin du lycée et non le premier diplôme universitaire. Les

détenteurs de ce diplôme auraient ainsi dû passer un test pour accéder au campus dans la limite des capacités d'accueil de l'Université. L'OCECOS devait ainsi organiser le BAC 1999-2000, mais la mobilisation des étudiants empêche ce projet. S'il organise les examens du baccalauréat, ce dernier reste le premier diplôme universitaire. Ainsi, les infrastructures (amphithéâtres et salles de cours) se sont révélées insuffisantes pour accueillir les bacheliers. Malgré la déconcentration de l'Université – divers campus ont été créés : Bobo-Dioulasso (1997), de Koudougou (2005), Fada N'Gourma (2011) et Ouahigouya (2011) – le nombre d'étudiants sur le campus de Ouagadougou n'a eu de cesse de croître passant de 5 178 en 1989-1990 à 10 418 en 1999-2000 pour atteindre 42000 en 2008-2009 (Saba 2007 ; Chouli 2009a).

Les contestations des organisations syndicales estudiantines de l'Université de Ouagadougou regroupées dans un collectif (CODE – Collectif des Organisations démocratiques des Etudiants)⁷ avaient pour objectif de s'opposer à cette tentative de désengagement de l'Etat de l'enseignement supérieur et d'assurer la sauvegarde et le renforcement des libertés académiques sur le campus.

Un environnement historiquement contestataire

L'engagement politique et syndical des étudiants burkinabé s'est révélé après la Deuxième Guerre mondiale. Dès 1950, ils créent l'Association des Etudiants Voltaïques en France (AEVF), actuelle Association des Etudiants Burkinabé en France (AEBF) et l'Association des Scolaires Voltaïques à Dakar (ASV) en 1956. Ensemble, ces organisations créent l'Union générale des étudiants voltaïques (UGEV actuelle UGEB)⁸ en 1960. Elles s'engagent avec la Fédération des étudiants d'Afrique noire en France (FEANF) dans les luttes pour la décolonisation des pays africains. Dans les universités africaines, « les étudiants voltaïques apparaissent [...] aux yeux des régimes pro-occidentaux de l'Afrique de l'Ouest comme des champions d'une politisation subversive dont il s'agit d'éviter la contagion » (Bianchini et Korbéogo 2008:38). Il s'ensuit l'exclusion d'étudiants burkinabé en Côte d'Ivoire en 1970, au Niger en 1979 et au Togo en 1981. Depuis sa création, l'UGEV a été réprimée par les différents régimes politiques et à certaines périodes⁹ de son histoire contrainte à vivre en semi-clandestinité. Les militants de l'association étudiante ont eu à faire face à différentes méthodes de répression : de l'interdiction de ses activités à l'assassinat d'étudiant (notamment Dabo Boukary) en passant par les renvois des grévistes ou « activistes », les coupures de bourses, etc.

La période de libéralisation politique n'a pas mis fin à la répression des contestations estudiantines, dont le symbole est le meurtre en mai 1990 de Dabo Boukary, étudiant en médecine. Mais le régime, en plus de la violence physique, use de la répression judiciaire (arrestations, procès). Depuis

l'application des PAS, lors des crises sur le campus de Ouagadougou et plus largement dans la société, aux revendications sociopolitiques, s'agrègent systématiquement des questions économiques. En effet, le Burkina Faso connaît un mouvement social dynamique. En 1998, avec l'assassinat du journaliste Norbert Zongo, les étudiants vont se retrouver à « l'avant-garde » du mouvement de contestation. L'UGEB forme avec une cinquantaine d'organisations le Collectif des Organisations Démocratiques de Masse et de Partis Politiques (CODMPP). Pendant plus de deux ans, le pays connaît une crise extrêmement aigüe. Différentes catégories sociales protestent contre l'impunité, les crimes économiques, le programme d'ajustement structurel, etc. En même temps qu'ils protestent contre l'impunité, les étudiants ont des revendications corporatistes, ayant trait à leurs conditions de vie et d'études. Les autorités profitent de cette crise sociopolitique pour invalider l'année universitaire 1999-2000 et procéder à la refondation de l'université de Ouagadougou. Ainsi, les Unités de Formation et de Recherche (UFR) ont été « érigées » sur les ruines des facultés. Ces UFR sont désormais dirigées par des directeurs nommés et non par des doyens de faculté élus.⁹ Transition ? Avec les émeutes de la faim, en janvier et février 2008, l'UGEB participe à la création de la coalition nationale de lutte contre la vie chère, la corruption, la fraude, l'impunité et pour les libertés (CCVC) qui tente d'organiser les protestations « spontanées ». En juin 2008, une marche de deux corporations de l'ANEB de Ouagadougou est réprimée à « balles réelles ». Les autorités usent de la violence, la répression judiciaire et de la répression économique – l'université et les œuvres sociales sont fermées et n'ouvriront qu'au mois de septembre 2008 (Chouli 2009b). Au premier semestre de l'année 2011, lors de la plus grande crise sociopolitique du Burkina Faso postcolonial, les étudiants se placent aux côtés de la révolte populaire pour demander la vérité et la justice dans la mort de Justin Zongo¹⁰ dans le cadre de la CCVC dont elle est membre fondateur.

Au regard des prises de position et des alliances de l'UGEB, les autorités sont convaincues que les revendications de ses sections sont avant tout politiques voire idéologiques.

Stratégie étatique de gestion des territoires de contestation estudiantine

En optant pour le Programme d'Ajustement Structurel (PAS), les autorités universitaires ont adopté plusieurs stratégies dont l'instauration d'élections de délégués de facultés – devenus des Unités de Formation et de Recherche en 2000 – et la répression en vue respectivement d'exclure l'ANEB des instances de décision et de circonscrire la portée des manifestations.

Stratégies d'exclusion des instances de décisions

Sous le Conseil national de la révolution (1983-1987), les étudiants étaient représentés aux instances de décisions par les membres des Comités de défense de la révolution (CDR) installés à l'université. Le Front Populaire issu du coup d'Etat de 1987 va remplacer les CDR par les Comités révolutionnaires (CR). Avec l'ouverture démocratique, à partir de 1991, qui a favorisé la prolifération d'organisations syndicales, le Recteur va instituer les élections des délégués élus de faculté pour remplacer les CR.

Les premières élections se sont déroulées en 1994, avec deux camps : des listes de candidats appartenant à l'ANEB et des listes appelées les candidats indépendants.

Pendant quatre ans, l'ANEB Ouagadougou a dû partager les facultés avec les indépendants. Pour tenter de briser l'hégémonie de l'ANEB, les autorités universitaires ont soutenu ces « indépendants » à travers des « moyens financiers et matériels pour leur campagne » (*Bendré* 22 juin 2003). Une fois élus, l'administration les sollicitait pour faire passer des mesures et/ou briser les luttes de l'ANEB dont celle de 1996-1997. C'est à partir de 1998-1999 que l'ANEB remporte les élections dans toutes les facultés (les instituts et l'École Supérieure d'Informatique ayant été transférés à l'Université de Bobo-Dioulasso une année auparavant) ce, jusqu'aux dernières élections en 2009.¹¹ L'ANEB procède ainsi à la définition de la mission du délégué élu qui passe de « la représentation des intérêts de l'administration auprès des étudiants » – comme le voulait les autorités avec les indépendants – à « la représentation des intérêts des étudiants auprès de l'administration ».¹²

Utilisé pour écarter les organisations syndicales des instances de décision, le poste de délégué élu d'étudiants a été transformé, par l'ANEB, en « un poste de combat ».¹³ Ces élections sont devenues un des instruments de cette organisation pour mesurer son ancrage auprès des étudiants et l'état des rapports de forces.

Territoires de contestation des étudiants comme marqueur des rapports de forces

Les itinéraires de contestation des étudiants sont prioritairement orientés sur le rectorat de l'Université de Ouagadougou (devenu présidence de l'Université avec la refondation en 2000). Néanmoins, il est à souligner que les différentes plates-formes de l'ANEB de Ouagadougou pointent tous les services déconcentrés du Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieur et de la Recherche scientifique (MESSRS), actuel Ministère des enseignements secondaire et supérieur (MESS), qui peuvent être la destination des manifestations estudiantines :

- le Centre national de l'information, de l'orientation scolaire et professionnelle et des bourses (CIOSPB) est chargé de la gestion des bourses ;
- le Fonds national pour l'éducation et la recherche (FONER) qui est chargé de la gestion de « l'aide » et du prêt ;
- le Centre national des oeuvres universitaires (CENOU) dont relèvent les services sociaux ;
- le MESS et la présidence de l'Université, garantes de la formation et des libertés syndicales et politiques.

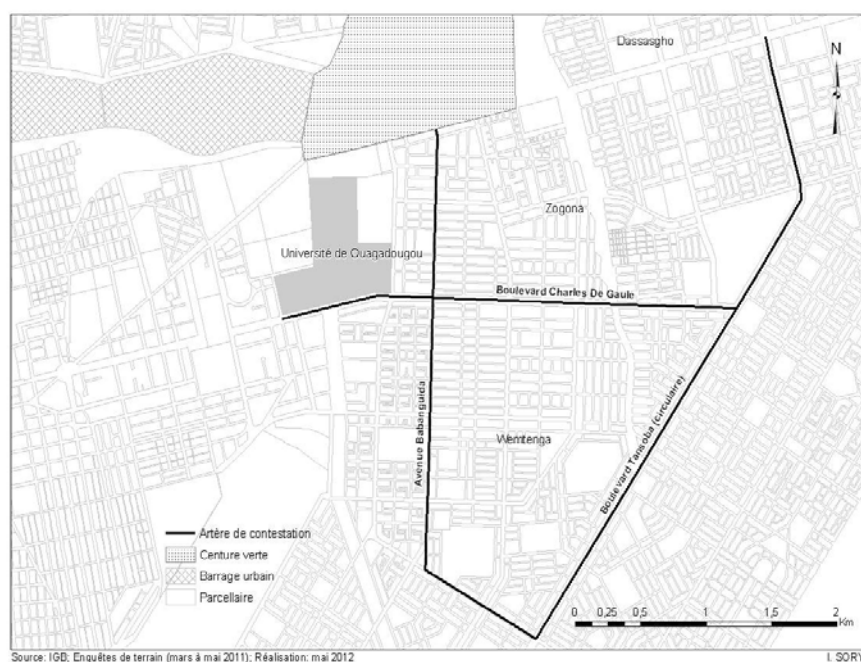
Tous ces services peuvent être la « cible des marches ». L'itinéraire d'une « marche est motivé par l'objectif que vise l'organisation à un moment donné et les rapports de forces ». ¹⁴ C'est ainsi que le 15 février 2000, les étudiants de la Faculté des sciences de santé – actuelle Unité de formation et de recherche sciences de santé (UFR/SDS) – ont organisé une marche en direction du centre hospitalier universitaire pour, entre autres, revendiquer des indemnités pour les stagiaires de la formation sanitaire. Le lendemain (16 février 2000), ils en organisent une autre, cette fois en direction du rectorat de l'Université (*L'Etudiant Burkinabé* n° 29, 2000:5-7).

Ces itinéraires de contestation – en direction des « cibles » – sont respectés « en conditions normales », lorsque la manifestation n'est pas réprimée. Les manifestations des étudiants, après la refondation de l'Université en 2000, avec l'occupation de la ville traduisent une logique instantanée d'auto-défense collective et un processus de formation de territoires de contestation hors de l'Université.

Avec la refondation de l'Université en octobre 2000, les autorités ont décidé d'interdire des activités syndicales sur le campus (meetings et sit-in) à travers la révision du texte sur les franchises universitaires (décret n° 2000-560/PRES/PM/MESSRS/MEF/SECU du 12 décembre 2000). Dès lors, toute activité associative doit être autorisée par le président de l'Université qui dispose des compétences pour l'interdire. Malgré tout, l'ANEBS a tenté, en janvier 2002, de « reconquérir cette liberté d'expression sur le campus » à travers des meetings sur le « terrain Dabo Boukary ». Les meetings des 10, 17 et 24 janvier seront ainsi « réprimés ». Au cours de ces trois jeudis de tentatives de manifestation, les méthodes ont été employées par les autorités pour contenir les étudiants : envahissement dudit terrain par les forces de l'ordre très tôt le matin avant l'arrivée des étudiants, répression, arrestation de certains manifestants, incarcération et libération pour que les cours reprennent. Ces manifestations ont permis de révéler des territoires plus ou moins sous l'emprise des étudiants. Il s'agit des grandes artères dans le voisinage immédiat de l'Université : le Boulevard Charles De Gaulle (de

l'Université jusqu'à la pédiatrie), l'Avenue Babanguida et le Boulevard Tansoba (la circulaire) (cf. carte 2). Par la suite, ces artères ont servi de lieux d'expression du mécontentement des étudiants lorsque cela était impossible sur le campus et elles continuent à l'être.

Carte 2 : Les territoires de contestations des étudiants de l'Université de Ouagadougou



D'autres formes d'action contestataires (« self-service » dans les stations d'essence, incendie de pneus sur ces artères, etc.) peuvent être adoptées en sus comme s'il s'agissait d'informer l'opinion publique de l'existence d'une anomalie. Sans que ces actes ne relèvent de mot d'ordre de l'ANEB, ils sont souvent compris par ses responsables. A l'assemblée générale du 9 janvier 2003, le président de l'UGEB, Souleymane Kologo, a laissé entendre que les « actes hors du campus, [du fait de l'intervention des forces de l'ordre], constituent la translation des gaz lacrymogènes projetés sur le campus ». Ce leader syndicaliste renchérit : « Lorsque les libertés fondamentales sont bafouées [la liberté d'expression], ces types de manifestations constituent une forme de résistance ».¹⁵

La proximité de ces grandes avenues peut justifier qu'elles soient « envahies » par les manifestants en cas de répression. De plus, leur importance en termes de flux de circulation peut aussi, semble-t-il, en être une

raison. Par contre, d'autres artères présentent les mêmes caractéristiques sans constituer les destinations privilégiées des manifestants. Il s'agit, par exemple, de la continuité du Boulevard Charles De Gaulle (l'Université) à l'Avenue du Burkina. Le degré d'intégration des étudiants dans les quartiers populaires (Zogona et Wemtenga) serait l'une des raisons du choix des artères qu'ils jugent ouverts à la contestation. En effet, dans ces quartiers où vit un grand nombre d'étudiants non admis en cité universitaire, les manifestants ont recours aux résidents pour échapper à la « traque » des forces de l'ordre. Des protestations sur la voie publique, qui pourraient troubler la quiétude des résidents immédiats, se trouvent soutenues par lesdits résidents à travers la protection des manifestants par la transformation des concessions en refuges. La « garantie de soutien » des « voisins » du site de l'Université concourt à la formation de territoires de contestation des étudiants de l'Université de Ouagadougou face à la répression des autorités. Par exemple, en 2008, les étudiants se mêlaient aux populations riveraines de l'université ou des parcours de manifestation pour échapper aux forces de l'ordre.¹⁷ C'est aussi le cas lors de la manifestation réprimée de l'ANEB le 11 mars 2011. Les alentours de l'université sont le théâtre d'affrontements entre manifestants et forces de l'ordre. La zone est recouverte d'un nuage de gaz lacrymogène tandis que, note *L'Eveil Education* (n°174 du 21 mars 2011), « les habitants terrés chez eux [ouvrent] par moment leur porte aux manifestants qui y [trouvent] refuge ». De façon tacite, il y a même d'une certaine manière une reconnaissance du territoire des étudiants par les autorités (cf. supra).

L'institutionnalisation d'une répression programmée

Les prises de position de l'UGEB ont fait de ses sections des cibles des différents régimes dans l'histoire postcoloniale, comme mentionné plus haut. Après la longue lutte de 1999-2000 qui va aboutir à l'invalidation de l'année académique et à la refondation de l'université, les autorités réfléchissent au stationnement permanent de « forces de l'ordre » sur le campus qui va se traduire par la création d'une « police des Universités ». En effet, le nouveau décret sur les franchises universitaires prévoit la création d'un « Service de Sécurité Permanente du Campus (SCA) » pour la sécurité physique et intellectuelle du personnel du campus, la sécurité des outils de travail, des biens et du matériel et l'orientation des visiteurs sur le campus.

Par la suite, ce service - Service de sécurité permanente du campus (SCA) – sera dénommé Police spéciale des universités (PSU). Finalement, le corps qui sera « imposé » aux étudiants en 2008 sera appelé Service de Sécurité des universités (SSU) ; certainement pour atténuer la perception répressive que l'opinion publique pourrait en avoir. Au nombre de 200 policiers pour l'Université de Ouagadougou, l'objectif de ce service « policier » est

d'appréhender « toute personne qui empêche ou contribue à empêcher le bon fonctionnement, la bonne administration, l'ordre dans les établissements universitaires ou la réalisation des activités académiques et pédagogiques ». ¹⁶ Le mémorandum sur les violences et les violations des franchises et libertés universitaires à l'Université de Ouagadougou entre 2000-2002 souligne que « pour prévenir les risques de dérives revendicatives suicidaires que court la jeunesse scolaire, les assises nationales ont fait les recommandations suivantes : [...] la création d'un corps de police spécialisé dans la surveillance et de maintien de la sécurité dans les enceintes et espaces universitaires ». (*L'étudiant burkinabé* n° 37, 2005:7)

Si la « domestication » de l'Université était prévue dans le cadres de l'application du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), les défenseurs du Service de Sécurité des Universités (SSU) ¹⁷ le justifient par certains modes d'actions revendicatives qui se sont faits jour sur le campus, entre autres des « agressions » des enseignants et des affrontements entre étudiants.

En 1993, l'Université de Ouagadougou comptait une vingtaine de syndicats d'étudiants (Chouli 2009b). Les premières revendications contre les effets des PAS vont prendre la forme de révoltes. Des étudiants qui étaient habitués à être informés, des jours à l'avance, à travers des « passages », ¹⁸ de la tenue d'assemblées générales pour élaborer des plates-formes revendicatives, de meetings, de sit-in, etc. étaient surpris de se voir obliger de quitter les cours pour fait de grève sans qu'ils ne soient au préalable prévenus des motifs. Décrivant ces nouvelles méthodes de lutte, l'UGEB souligne qu'« une poignée d'individus qui n'ont concerté personne, qui n'ont rien préparé (pas d'Assemblée Générale, pas de passages dans les classes, pas d'affiches, etc.) s'élancent dans les amphis et les salles de cours, sifflets à la bouche, tuyaux d'eau à la main, menaces d'enseignants et d'étudiants, ultimatum par-ci, cris de guerre par-là, tambourinements sur le matériel ; dans la foulée une grève est lancée » (*L'Etudiant burkinabé* n°28, 2000:3). Ces modes d'action, proches de celles de la Fédération Estudiantine et Scolaire de Côte d'Ivoire (FESCI) de cette période, ont fait dire à certains intellectuels, peu avertis sur le syndicalisme des étudiants burkinabé, que les étudiants burkinabé venus de la Côte d'Ivoire ont été à « l'origine » de la grande lutte de 1999-2000 « probablement parce qu'ils avaient fréquenté des milieux syndicaux et politiques qui n'existaient pas au Burkina ». ¹⁹

Ces mouvements spontanés et répétitifs n'étaient cautionnés ni par l'ANEB, ni par les enseignants, ce d'autant plus qu'ils concernaient souvent des problèmes partiels des étudiants notamment l'affichage des listes pour le paiement du prêt FONER, de l'aide, de la restauration, etc. Au lieu de créer un rapport de force fondé sur les réalités des étudiants, les manifestations avaient tendance à décrédibiliser les revendications des étudiants, à la

fois, auprès de l'administration et des enseignants tout en donnant comme prétexte aux autorités de recourir à la sécurisation du campus pour « le bon fonctionnement [...des] établissements universitaires ».²⁰

Pendant ces manifestations violentes, de nombreux étudiants ont été agressés. Par exemples, le 17 janvier 2000, suite au refus de certains étudiants de suivre le mot d'ordre de grève de l'Union Nationale des Etudiants du Faso (UNEF), certains des militants de ce syndicat, armés de bâtons de couteaux et de machettes n'ont pas hésité à violenter des étudiants ; une de leurs victimes sera même admise aux urgences. Cet après-midi du 17 janvier 2000 d'affrontement entre étudiants a été même surnommé « l'après-midi des longs couteaux ». Cette agression a conduit à l'affrontement du 18 janvier 2000 entre les militants de l'ANEB et ceux de l'UNEF qui s'est soldé par la « neutralisation » des derniers. Les 26 et 27 avril 2002, un autre affrontement est enregistré. Dirigé, cette fois-ci, par l'Association Nationale des Etudiants Burkinabé (ANEB) contre un groupe d'étudiants dénommé « les guerriers ». Trois d'entre eux seront battus avant d'être remis aux forces de l'ordre.

Prétextant la violence sur le campus, à travers ces différents cas d'affrontements, les autorités universitaires vont suggérer un Service de Sécurité des Universités pour permettre une certaine sérénité sur le campus mais aussi « pour prévenir les risques de dérives revendicatives suicidaires que court la jeunesse scolaire ». De ce point de vue, l'instauration du SSU répondait à un double objectif :

- un objectif sécuritaire pour permettre un environnement « propice » à l'exercice des activités académiques et pédagogiques ;
- un objectif politique par le musellement des étudiants mais aussi tous les autres acteurs de l'Université pour faire passer les différentes mesures.

Par contre, les recommandations issues du mémorandum (ci-dessus cité) et les différentes déclarations d'acteurs politiques mettent en avant la portée politique du SSU. En effet, en 2005, lors d'une audience avec l'ANEB, Laya Sawadogo, alors Ministre des Enseignements Secondaires Supérieurs et de la Recherche Scientifique (MESSRS), a affirmé que « tant que la 4^e République sera là, la PSU (devenue SSU) sera installée » (*L'Etudiant Burkinabé* N°37, 2005:8). Dans son interview au journal *Le Pays*, le 1^{er} septembre 2008, jour de l'implantation du SSU sur les campus, le ministre de l'Environnement et du cadre de vie, Salifou Sawadogo, par ailleurs secrétaire national à la jeunesse du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), n'a pas caché la mission du SSU. Pour lui, ce corps permettra

à cette majorité des étudiants, aux professeurs et aux personnels de soutien de vaquer en toute quiétude à leurs activités sur le campus, de lutter contre

les vols et les violations répétées et impunies de l'espace universitaire. Naturellement, il s'en prendra aux casseurs de biens publics et autres vandales en gestation ». Il précise qu'il s'agit de « procéder à un nettoyage du campus et permettre seulement à ceux qui veulent véritablement étudier de le faire et dans des conditions plus acceptables.

Historiquement, l'UGEB s'est positionnée aux côtés des luttes de la société civile du burkinabé. Sa proximité avec des organisations syndicales de travailleurs et de mouvements des droits humains suscite un soutien mutuel dans les luttes de ces différentes composantes.

« Soutenir les masses populaires » pour bénéficier de leur soutien

Dans sa plate-forme d'union de 1979, l'UGEB déclare « soutenir les masses populaires ». Sous la IV^e République, elle a souvent été dans les luttes des scolaires ; ce qui a abouti à la création de la coordination des élèves et étudiants en 1999. En 1995 elle participe officiellement à la création du Comité pour le Règlement des Affaires pendantes en matière de Droits Humains (CRADH) avec le Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples (MBDHP) et la Confédération générale du travail du Burkina (CGT-B). Avec ces deux organisations et d'autres ONG et partis politiques, l'UGEB participe à la création de Collectif des organisations de masse et de partis politique (CODMPP) en 1998 suite à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo et de ses compagnons puis de la Coalition nationale de lutte contre la vie chère, la corruption, la fraude, l'impunité et pour les libertés (CCVC) en 2008. Pour reprendre les propos de Halidou Ouédraogo, ancien président du MBDHP et du CODMPP, elle est « le bras droit » de cette dernière structure et de la CCVC lors des différentes manifestations.

Ces structures intègrent pleinement les problèmes estudiantins dans leurs revendications :

- la prise en compte de certains de ses points dans la plate-forme revendicative du CODMPP et de la CCVC ;
- la marche des femmes du CODMPP en direction de l'Assemblée Nationale, en octobre 2000, pour exiger la libération des responsables de l'ANEB de Ouagadougou ;
- l'Assemblée Générale du CODMPP, consacrée en grande partie à la situation de l'Université de Ouagadougou, le 13 décembre 2002, pour demander le « départ du Président de l'Université pour incompétence notoire » et exiger la libération des militants de l'ANEB dont son président ;²³

- dans le cadre de la CCVC, l'octroi de la bourse du travail pour la tenue des activités de l'ANEB lorsque les étudiants sont expulsés du campus et l'Université fermée ; etc.

L'offensive des autorités contre les libertés syndicales ne se limite évidemment pas au syndicalisme étudiant mais vise tout le mouvement social. Ainsi, pour « protéger les institutions républicaines », les autorités municipales décident de refuser l'itinéraire de la manifestation du collectif syndical CGT-B organisée le 1^{er} mai 1998. Les syndicalistes maintiennent leur itinéraire malgré l'interdiction. « Une armada des forces de l'ordre s'était déployée sur ladite voie [l'Avenue de la Nation] avec le maire en tête. La marche a été arrêtée au carrefour de l'Etat Major. Nous avons à l'époque décidé de replier ». ²⁴ Par la suite, le maire, au travers d'une circulaire, informe les responsables de la société civile des limites de la « zone rouge » qu'il a instituée. Cette zone englobe toute la zone administrative centrale délimitée par l'Avenue Kwamé N'krumah, l'Avenue Houari Boumedienne, l'Avenue du Burkina et l'Avenue Thomas Sankara.

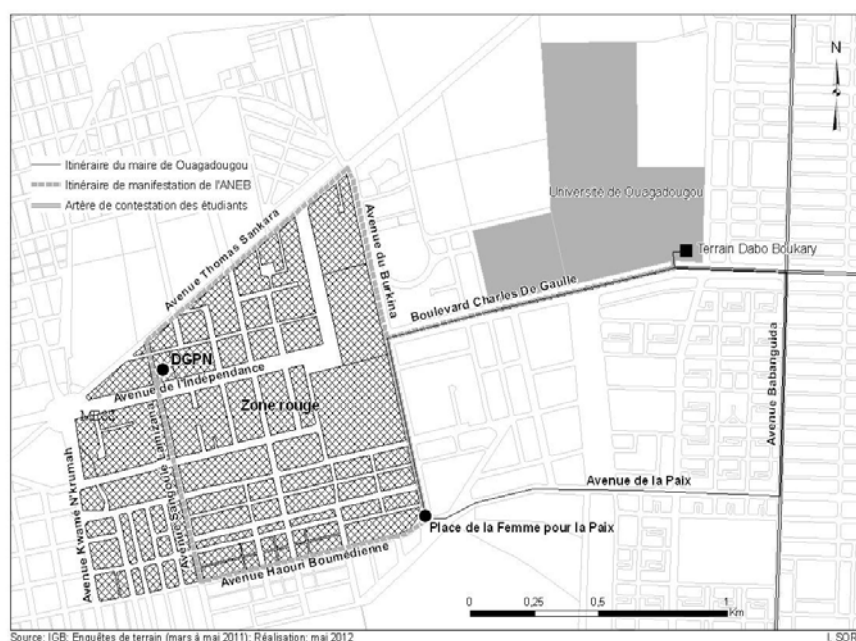
Il est à noter que les raisons de délimitation sont variables, quand bien même il est question dans la circulaire de « protéger les institutions républicaines ». Le respect ou non par les forces sociales de la « zone rouge », est entièrement fonction des rapports de forces au moment des actions. En effet :

- l'ANEB a profité du mouvement de reflux du pouvoir, suite à la manifestation du CODMPP du 8 avril 2000, pour organiser sa marche de fin avril 2000 en direction du Ministère des enseignements secondaire et supérieur et de la recherche scientifique (MESSRS) ;
- le CODMPP et la CCVC continuent de manifester sur le Avenue Kwamé N'krumah qui, pourtant, fait partie de la « zone rouge » ;
- le 11 mars 2011, l'itinéraire de la marche de l'ANEB en direction de la Direction générale de la police nationale (DGPN) a été refusé. En revanche, fin mai 2011, les élèves ont manifesté sur l'Avenue de l'indépendance et ont même envahi les locaux des ministères de l'enseignement de base et de l'alphabétisation et des enseignements secondaire et supérieur. De la même façon ils se rendent au Premier ministère et y entrent également, pour la première fois. Cette manifestation des élèves en soutien à leurs enseignants intervient dans un moment où le régime est fortement affaibli suite aux révoltes populaires contre la mort de Justin Zongo et surtout aux différentes mutineries militaires.

Les tractations autour de l'itinéraire de la marche de l'ANEB du 11 mars 2011 ont institué, de manière implicite, les territoires de contestations des

étudiants. S'appuyant sur l'article 12 de la loi n°022/97/11/AS 21 octobre 1997 portant liberté de réunion et de manifestations sur la voie publique qui autorise de « mettre fin à toute réunion, tout cortège, défilé, rassemblement sur la voie publique et dans les lieux publics, si le maintien de l'ordre l'exige » par « l'autorité administrative », le maire de la ville de Ouagadougou a tenté de modifier l'itinéraire prévu par les étudiants. Initialement, les étudiants devaient partir de l'Université et y revenir en passant par le Boulevard Charles de Gaulle, l'Avenue du Burkina, l'Avenue Houari Boumédiène, l'Avenue Sangoulé Lamizana et l'Avenue Thomas Sankara. Les autorités ont proposé que le trajet aller puisse s'arrêter à la « Place de la Femme pour la Paix ». Pour le retour, il établit un nouvel itinéraire : qui va de l'Avenue de la Paix, l'Avenue Babanguida et le Boulevard du Charles De Gaulle pour revenir à l'Université. (cf. carte 3).

Carte 3 : « Zone rouge » et conflits autour de l'itinéraire de la manifestation de l'ANEB



Il se lit à travers le trajet du maire une volonté de cantonnement ou de relégation des étudiants dans leurs territoires de contestation des quartiers

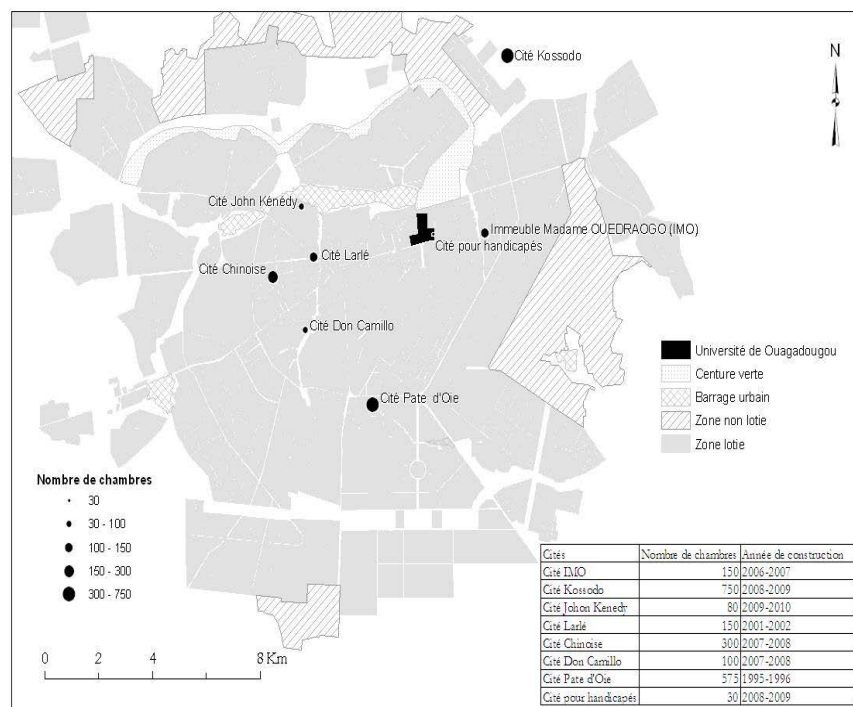
Zogona et Wemtenga. Face au refus de l'ANEB de l'adopter, la manifestation est réprimée à partir de la « Place de la Femme pour la Paix ». Suite à l'affrontement avec les forces de l'ordre, les étudiants regagnent les artères (Boulevard Charles de Gaulle, Avenue Babanguida, circulaire) de « leur territoire ». Le président de l'ANEB dira qu'avant le début de la « marche », il était persuadé que les autorités n'accepteraient pas l'itinéraire de son association. De la même façon, connaissant les modes d'actions des étudiants sur « leur territoire », les autorités pouvaient prévoir le sens de la contestation. Les jeux entre les autorités et l'ANEB concourent à instituer, de manière tacite, des territoires qui s'ajustent au gré des rapports de forces.

Aménagement urbain et logiques de décongestion de l'Université : Dissocier les problèmes sociaux des problèmes académiques

Les jeux entre, d'une part, les autorités (universitaires, municipales et étatiques) et, d'autre part, l'ANEB s'observent aussi à travers la localisation des nouvelles infrastructures de l'université et la réorganisation de la structure estudiantine.

Avec le problème de logement dans la ville de Ouagadougou auxquels les étudiants même boursiers n'échappent pas, une cité d'environ un demi millier de chambres avait été construite en 1992 sur le campus universitaire de Zogona. Par la suite d'autres cités universitaires ont vu le jour, celle de la Patte d'oie en 1996 et la cité chinoise (2007-2008). Suite à la crise de juin 2008,²³ les autorités ont décidé de fermer la cité de Zogona, et de la remplacer par celle de Kossodo (en périphérie) d'une capacité actuelle de 750 chambres. Ces trois cités universitaires publiques (Patte d'oie, chinoise et Kossodo) disposent au total de 1625 chambres ; ce qui représente 76 pour cent des chambres en cités universitaires. Les 24 pour cent de chambres restants se trouvent dans des résidences privées (hôtels, couvents, résidences locatives, etc.) louées par l'Etat pour loger les étudiants si bien que leur nombre fluctuent en fonction des années (Grégoire 2010).

En novembre 2010, le Centre national des œuvres universitaires (CENOU) dénombrait 2162 étudiants logés dans les 2135 chambres des huit cités universitaires²⁴ de la capitale (cf. carte 4).

Carte 4 : répartition spatiale des cités universitaires dans la ville de Ouagadougou

Source: IGB, Enquêtes de terrain (mars à mai 2011); Réalisation: mai 2012

I. SORY

L'absence de transports collectifs efficaces dans la ville en général contraste avec la tendance actuelle à l'éloignement des cités universitaires. Les autorités ont motivé la délocalisation de la seule cité universitaire sur le campus par le souci de trouver des bureaux pour les enseignants dans l'enceinte de l'Université. Pourtant, Adama Baguya, président de l'UGEB de 2007 à 2009, pense, lui, que la coïncidence de la délocalisation de la cité avec l'« érection » d'un mur autour de l'Université et l'instauration du Service de Sécurité Universitaire « correspond à une logique d'atténuer les luttes des syndicats combattifs comme l'ANEB ». ²⁵ Dès 2000, le chancelier d'alors, Alfred Traoré, suggérait l'éloignement des cités universitaires des facultés pour « bouter la politique hors du temple du savoir ». ²⁶ Selon Souleymane Kologo, les sections de l'UGEB ne sont pas contre la délocalisation des cités. Pour lui, l'objectif est de trouver des logements suffisants pour les étudiants avec toutes les « commodités » (restaurant universitaire, eau courante, électricité, etc.) et « les moyens d'accompagnement » (le transport).

Avec l'éloignement des cités, l'ANEB a procédé à une démultiplication de ses structures de base pour être présente dans les cités depuis 2003. En

effet, les cités étaient jusque-là dirigées par les délégués de cité élus sans que l'ANEB ne présente de candidats. Les responsables de ce syndicat justifient cet investissement par le fait que :²⁷

- les étudiants des cités vivent des problèmes spécifiques qui méritent qu'il y ait des structures syndicales pour leur permettent de se « défendre » et, au besoin, de les répertorier pour que le Comité exécutif (CE) puisse les insérer dans sa plate-forme revendicative ;
- les corporations doivent être des relais pour informer les étudiants, dans les cités, sur la position du CE par rapport aux problèmes des étudiants.

Les premières tentatives d'installation de ces corporations ont montré l'enjeu que représente le contrôle des cités. A la cité de Zogona, le Directeur général du Centre national des œuvres universitaires (CENOU) de 2001 à 2008 – Robert Bibia Sangaré – a opposé une résistance. Le Décret relatif aux franchises et libertés universitaires autorise l'exercice des activités syndicales dans l'enceinte des cités universitaires. Ainsi, si les autorités du CENOU ne sont pas « opposées » à ce que les syndicats y organisent leurs activités pourvu qu'ils en fassent, au préalable, la demande, elles considèrent néanmoins que l'installation d'une représentation de syndicat n'a pas de sens étant donné que « les délégués (élus par les résidents) des cités sont les intermédiaires entre les résidents et l'administration du CENOU pour toutes les questions liées aux conditions de vie en cité universitaire ».²⁸ Pour le président de l'ANEB en 2004-2005, Aly Sanou, l'ANEB « ne dépendra jamais d'un parti politique »²⁹ et, par conséquent, l'ANEB est libre d'avoir des « corporations là où elle estime nécessaire ». L'installation de la corporation de la cité de la Patte d'Oie, en mai 2005, a entraîné un affrontement entre des résidents et les militants de l'ANEB qui s'est soldé par des blessés de part et d'autre.

L'ANEB a aujourd'hui installé des corporations dans les différentes cités. Elle participe également aux élections des délégués élus de cité qu'elle remporte généralement.

La tendance à la délocalisation des cités universitaires ou à leur localisation à la périphérie de la ville de Ouagadougou, si elle ne vise pas qu'à la réduction de la portée des luttes des étudiants, soulève néanmoins des questionnements sur les sites propices pour les Universités du Burkina Faso. En effet, à sa création, l'Université de Ouagadougou était à la périphérie de la ville. Les autres universités publiques de Bobo-Dioulasso (1997), de Koudougou (2005), de Fada N'Gourma (2011) et de Ouahigouya (2011) sont toutes en périphérie des villes respectives. De ces exemples, il est possible de déduire que la volonté des différents gouvernements a été

d'implanter les universités loin du centre. Pouvait-il en être autrement ? Les politiques urbaines, jusque-là appliquées, amènent à répondre par la négative. L'étalement des villes du Burkina Faso essentiellement sous l'impulsion de la « méthode d'aménagement progressif » avec des outils de planification, dont l'efficacité dans le contexte africain reste encore à établir, laisse peu d'espace dans les centres ville pour les grandes infrastructures telles que les Universités. (Sory, *à paraître*).

Conclusion

La localisation de l'Université de Ouagadougou au centre de la ville fait d'elle un site à enjeux politiques à la fois pour les autorités et pour l'Association nationale des étudiants Burkinabé de Ouagadougou (ANEB/Ouaga). Pour les autorités, le débordement des manifestations hors du campus constitue une source de délégitimation du pouvoir, tandis que la proximité de grands artères de l'Université et le soutien des résidents des quartiers de Zogona et de Wemtenga sont des supports permettant aux manifestants d'avoir une emprise politique et sociale sur ces espaces pour construire leurs territoires de contestation.

Des jeux d'acteurs, il apparaît que le « quadrillage », notamment l'instauration de la « zone rouge », « ne peut interdire durablement la scène urbaine à la protestation populaire » (Biehler et Le Bris 2010 : 149). Cette zone n'a pas de sens dans un contexte de graves crises sociopolitiques comme en 1998-2000 ou comme celle du début de l'année 2011.

La délocalisation des cités universitaires, sans nier une tentative d'éloignement des étudiants à la périphérie, révèle surtout les lacunes de planification urbaine à long terme. Toutes les villes universitaires ainsi que les grandes villes dépourvues d'institution universitaire publique (Banfora, Kaya, Dédougou, etc.) n'ont pas prévu et ne prévoient pas dans leur Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) – quand il existe – d'espace pour ce type d'infrastructures. Ainsi lorsque le projet d'implantation d'une telle infrastructure voit le jour, il ne peut se concrétiser que là où il existe encore de l'espace, c'est-à-dire en périphérie.

L'analyse des rapports de forces dans la construction de projet commun entre des acteurs peut permettre de prévoir la durabilité de la résultante issue des « négociations » ou des confrontations. Les territoires de répression et de contestation, de ce point de vue, peuvent constituer des marqueurs de ces rapports de forces. Si ces « territoires » au « quotidien » sont rarement abordés dans la littérature scientifique en sciences humaines et sociales, cela est certainement lié en partie à la transversalité des questions qu'ils soulèvent mais tient aussi sans doute également au fait que les rapports de forces entre acteurs sont très « mouvants ».

Dans le même ordre d'idée, avec les mêmes acteurs, si la crise sociopolitique de février à mai 2011 a emporté le Service de Sécurité des Universités, cela ne signe guère la fin de l'ambition des autorités d'assurer la présence d'acteurs coercitifs sur le campus. Etant donné l'existence de la volonté des autorités et de la non abrogation des textes relatifs aux franchises et libertés universitaires qui autorisent sa création, selon les rapports de forces, ce service peut très bien être de nouveau activé, quelle que soit la forme. Aussi, la libéralisation définitive des universités, à travers notamment l'application du système Licence Master Doctorat (LMD), face aux sections de l'UGEB, promet de nouveaux moments de confrontation...

Notes

- † L'auteur remercie Lila Chouli pour certaines informations et ses suggestions.
1. L'Université de Ouagadougou est à moins d'un kilomètre de la zone administrative où se trouve la Radio télévision du Burkina (RNB), le Premier ministre, l'Assemblée nationale, etc.
 2. Née le 27 juillet 1960, l'UGEB est la plus permanente des organisations syndicales estudiantines (Bianchini et Korbéogo, 2008). Ces deux dernières décennies, plusieurs autres syndicats d'étudiants se sont créés dont l'Union nationale de étudiants du Faso (UNEF), l'Union nationale pour la renaissance estudiantine et scolaire (UNARES), le Mouvement des étudiants du Faso (MEFA) et l'Union estudiantine et scolaire du Burkina (UESB). Au regard des résultats des élections de délégués de facultés, d'instituts ou d'Unité de formation et de recherche, la section de l'UGEB de l'Université de Ouagadougou, l'ANEBO/Ouaga, est la plus représentative
 3. Avant 1984, le Burkina Faso s'appelait la Haute-Volta.
 4. Les lotissements « commando » doivent leur nom surtout à la rapidité de la parcellisation de la ville sous l'égide de commissions appelées « commando » et dirigées par les Comités de défense de la révolution (CDR) (Le Bris 2000).
 5. Les quartiers relèvent de l'ancien découpage de Ouagadougou. Ils en existaient 66 avec à leur tête des chefs traditionnels sous le Mogho Naaba, roi des mossis. Pour affaiblir les « assises territoriales de ces chefs, le Conseil national de la révolution (CNR) a procédé au redécoupage de la ville en 30 secteurs dirigés chacun par un bureau du CDR » (Marie 1989).
 6. Avec l'aménagement de Ouaga 2000 se développe au Sud de Ouagadougou une nouvelle centralité.
 7. Le CODE, composé de sept organisations syndicales estudiantines dont l'ANEBO, a été créé en novembre 1991. Ce collectif s'est disloqué en 1993 et, à part l'ANEBO, les autres organisations ont disparu.
 8. Sous la première République (1960-1966) et sous le front populaire (1987-1991), l'UGEB a survécu grâce à la clandestinité et/ou la semi-clandestinité.

9. De 2000 à 2003, les UFR ont été dirigées par des directeurs nommés. A partir de 2003, ils sont désormais élus.
10. La mort le 20 février 2011 de cet élève d'un collège de Koudougou après avoir subi des violences policières provoque des manifestations dans la province très durement réprimées, elles font six morts en trois jours. Bientôt elles s'étendent à tout le pays sous forme émeutières. En parallèle des vagues de mutineries se déclenchent occasionnant de nombreuses violences (décès, blessés, viols, pillages de commerces, etc.). Elles touchent quasiment toutes les garnisons du pays, y compris le régiment de la sécurité présidentielle en avril. Cette mutinerie conduit à la formation d'un nouveau gouvernement et à des changements majeurs dans la hiérarchie militaire (Chouli 2012).
11. Il est à noter que les élections ont été suspendues de 2000 à 2003 et de 2006 à 2009. Sous la refondation de l'Université intervenue à partir de 2000, les indépendants ont remporté les élections de 2004 à l'Institut burkinabé des arts et métiers (IBAM).
12. Entretien avec André Tibiri, Président de l'UGEB de 1997 à 2001, août 2011.
13. Entretien avec André Tibiri, Président de l'UGEB de 1997 à 2001, août 2011.
14. Entretien avec Souleymane Kologo, Président de l'UGEB de 2001 à 2003, Août 2011.
15. Voir *L'Observateur Paalga* n° 7157 du mercredi 18 juin 2008, « Université de Ouaga. Tout baigne... mais dans quoi ? ».
16. Art 10 du projet d'arrêté portant création de la Police spéciale des universitaires.
17. Ce service sera levé après la contestation sociopolitique multidimensionnelle de cette année 2011. Cette mesure en direction des étudiants fait partie de celles annoncées par le nouveau Premier ministre le 28 avril 2011 censées répondre aux revendications des différentes catégories sociales et surtout mettre fin à la crise alors prégnante.
18. A l'Université de Ouagadougou, les syndicats d'étudiants informent leurs militants à travers des passages dans des amphithéâtres et salles de cours entre deux cours ou après avoir demandé la permission à l'enseignant.
19. Propos de Benoit Hazard (anthropologue de l'EHESS) à atelier sur « Actualités de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique en Afrique », Réseau thématique pluridisciplinaire de 2006.
20. Art. 5 du Décret n° 2006-171/PRES/PM/MESSRS/SECU/MFPRE portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'un service de Sécurité des universités.
21. Le 22 novembre 2002, suite à une lutte engagée par l'ANEB contre l'augmentation des frais d'inscription, le président (Méda Bertrand) et cinq militants de cette association ont été arrêtés. Trois d'entre eux dont le président seront condamnés à un mois de prison ferme au procès du 17 décembre de la même année pour, entre autres, organisation et participation à des manifestations illicites, coups et blessures volontaires sur deux gendarmes et destruction de biens publics et privés.
22. Entretien avec Tolé Sagnon, Secrétaire général de la Confédération générale du travail du Burkina (CGT-B), août 2011.
23. Les revendications des corporations (sous sections de l'ANEB) des UFR Sciences exactes appliquées et Sciences de la vie et de la terre ont conduit à la fermeture de l'Université le 27 juin 2008 ce, jusqu'au 1er septembre.

24. Des cités logent plusieurs étudiants dans une même chambre.
25. Entretien avec Adama Baguya, président de l'UGEB de 2007 à 2009, août 2011.
26. *Journal* du Jeudi n°478 du 16 au 22 novembre 2000.
27. Entretien avec Souleymane Kologo, Président de l'UGEB de 2001 à 2003, août 2011.
28. *Sidwaya* du 12 mai 2005, <http://www.lefaso.net/spip.php?article7214>.
29. *L'Observateur Paalga* du 26 mai 2005.

Bibliographie

- Banque mondiale, 1988, *L'éducation en Afrique subsaharienne : pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*, Washington.
- Bianchini, P., Korbéogo, G., 2008, « Le syndicalisme étudiant, des origines à nos jours : un acteur permanent dans l'évolution sociopolitique du Burkina Faso », *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, vol. 6, n° 2 & 3, pp.33-60.
- Biehler, A., Le Bris, E., 2010, « les formes d'opposition aux pouvoirs de la ville à Ouagadougou », in Hilgers, M., et Mazzocchetti, J.,(éds), *Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso*, Paris : Karthala, pp. 133-150.
- Boyer, F., 2010, « Croissance urbaine, statut migratoire et choix résidentiels des ouagalais : vers une insertion urbaine ségréguée ? », in Bertrand, M., *Mobilité, pauvretés : les villes interrogées*, *Revue tiers monde*, pp. 47-64.
- Chouli, L., 2012, *Burkina Faso 2011. Chronique d'un mouvement social*.
- Chouli, L., 2009a, « Le néolibéralisme dans l'enseignement supérieur burkinabé », *SavoirAgir*, pp. 119-127.
- Chouli, L., 2009b, « La domestication des étudiants du campus de Ouagadougou : la crise de juin 2008 », *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, vol. 7, n° 3, pp. 1-28.
- Diouf, M., 2002, *L'endettement puis l'ajustement. L'Afrique des institutions de Bretton Woods*. Paris, L'Harmattan.
- Grégoire, C., 2010, Effets de la crise universitaire au Burkina Faso : analyse des conditions de vie et d'études des étudiants de l'université de Ouagadougou, mémoire de Master 1 en Géographie, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Le Bris, E., 2000, « Ouagadougou : de l'immobilisme à l'entropie », in Dureau, F., (coord.), Dupont, V., Lelièvre, E., Lévy, J.P. et Lulle, T. *Métropoles en mouvement : une comparaison internationale*, Anthropos, pp. 381-392.
- Loada, A., 1999, Réflexions sur la société civile en Afrique : Le Burkina de l'après-Zongo, *Politique africaine*, n° 76, pp. 136-150.
- Marie, A., 1989, « Politique urbaine : une révolution au service de l'État », *Politique africaine*, pp. 27-38.
- Ouattara, A. et Somé, L., 2009, La croissance urbaine au Burkina Faso, Rapport d'analyse des données du RGPH-2006, INSD.

- Prat, A., 1996, « Ouagadougou, capitale sahélienne : croissance urbaine et enjeu foncier », *Mappemonde*, pp. 18-24.
- Saba, A., 2007, « Crise de l'enseignement supérieur en Afrique francophone : le cas du Burkina Faso », in Olukoshi, A., Diarra, M.C., (dir) *Enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique : ce qui marche et ce qui ne marche pas*, ADEA et CODESRIA, pp. 9-17.
- Sory, I., Dynamique spatiale de l'habitat et gestion des déchets solides à Ouagadougou, thèse de géographie en cours (soutenance en 2012), université de Ouagadougou et université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Zeilig L. et Dawson M. 2008, 'Introduction: Student Activism, Structural Adjustment and the Democratic Transition in Africa', *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*, vol. 6, n° 2 & 3, pp. 1-31.