



La domestication des étudiants du campus de Ouagadougou : la crise de juin 2008

Lila Chouli *

Résumé

Après plusieurs mois de latence, le conflit entre les étudiants de deux UFR de l'université de Ouagadougou et les autorités universitaires s'est transformé en juin 2008 en crise ouverte – la plus grave depuis la refondation de l'université et l'invalidation de l'année académique en 2000 – symbolisée par le retour des militaires sur le campus, les affrontements entre les étudiants et les forces de l'ordre et la fermeture de l'université et de ses œuvres sociales.

En inscrivant cette crise, non pas dans le temps immédiat ou événementiel, mais dans le temps moyen, celui du régime post-révolutionnaire, cet article démontre qu'elle a été, dans le contexte du retour aux mobilisations sectorielles, l'opportunité pour le pouvoir de concrétiser les projets de « reprise en main » de l'université de Ouagadougou qui a été traditionnellement un des centres de la contestation sociopolitique. Cette entreprise a été facilitée par le recours devenu habituel à la justice comme outil de répression du mouvement social, l'exploitation des conflits d'intérêt entre étudiants, la situation de dénuement dans laquelle se trouvaient les étudiants dépendant des œuvres sociales, et le risque d'une année blanche.

Abstract

After several months of latency, the conflict between the students of two departments of the university of Ouagadougou and the academic authorities turned into an open crisis in June 2008 – the most serious one since the reorganization of the university and the invalidation of the academic year in 2000 – symbolized by the return of soldiers to the campus, the confrontations between police and students and the suspension of student social support services.

* Chercheure-associée au Centre de recherche sociologique de l'Université de Johannesburg.
E-mail: laly.lila@gmail.com

By evaluating this crisis in the context of a longer period – that of the post-revolutionary regime – this article demonstrates how the authorities seized the opportunity to make case for a takeover of the university of Ouagadougou. This University traditionally had been one of the centres of political protest, a reality in the context of the return of sectorial mobilizations. As was often the case, this process was facilitated by the resort to the legal system as an instrument of repression of the social movement, the use of interest conflicts between the students, the very difficult living conditions of the students who depended on social support, and the risk of a “white year”.

Le syndicalisme étudiant voltaïque est né dans la Fédération des étudiants d’Afrique noire en France (FEANF) avec la création de l’Association des étudiants voltaïques en France (AEVF) en 1950. Il s’est d’abord organisé à l’extérieur, en France et au Sénégal. C’est en 1960 que l’Union générale des Etudiants voltaïques est créée. Elle s’enrichit de deux nouvelles sections : une en Côte d’Ivoire (1965), et la branche nationale qui est l’Association des étudiants voltaïques de Ouagadougou (AEVO), avec la création du Centre d’études supérieures. Mais la dynamique du mouvement étudiant se concentre toujours à l’extérieur. C’est en 1974 que l’ex-Haute-Volta se dote d’une université à Ouagadougou. Dès lors, le dynamisme du syndicat étudiant à l’extérieur se conjugue avec les mobilisations spécifiques à l’université de Ouagadougou (UO). Depuis sa naissance, le syndicalisme étudiant a été réprimé et parfois contraint à la clandestinité par les différents régimes qui se sont succédé. Il vivra l’une des périodes les plus sombres de son histoire sous le Conseil National de la Révolution (1983-1987), le régime tentant de lui substituer les Comités de défense de la Révolution (CDR) sur le campus (UGEB-ANEB non daté). Avec l’arrivée de Blaise Compaoré au pouvoir, après le coup d’Etat du 15 octobre 1987, qui prétendait « rectifier » les erreurs de la « Révolution », la répression ne sera pas moins importante sur le campus. La première grande crise à l’université de Ouagadougou sous le régime post-révolutionnaire a lieu en mai 1990, lors d’une grève organisée contre l’expulsion de militants de l’ANEB de l’université. La répression est violente : arrestations, tortures (ayant coûté la vie à Dabo Boukary), enrôlement de force dans l’armée (dont Clément Bagré, représentant des étudiants à la Commission constitutionnelle de la 1^{re} République). En 1991 commence l’application des Plans d’ajustement structurel (PAS) (Zagré 1994). Au niveau de l’université, cela signifie notamment le contingentement des bourses et, par la suite, l’instauration d’un prêt d’études avec intérêt (cf. *supra*). Depuis le début de la période post-révolutionnaire, les bourses n’ont cessé de se raréfier. Alors qu’en 1988-1989, 98 pour cent des étudiants en bénéficiaient, ils n’étaient plus que 35 pour cent en 1995-1996. En 2006-2007, sur les 67 pour cent des étudiants bénéficiaires d’un soutien financier

public, seuls 11 pour cent étaient boursiers (2 245 étudiants), 60,1 pour cent aidés (12 830), et 29,3 pour cent (6257)... endettés. Autant dire que le boursier est en voie d'extinction.¹ Parallèlement, les effectifs étudiants ont augmenté substantiellement sans que ceux des enseignants ne suivent : l'UO comptait 9 000 étudiants en 1994 et 35 000 en 2006-2007 (+ 288 %) ; le nombre d'enseignants est passé de 272 en 1996 à 383 en 2006 (+ 40,8 %). A quoi s'ajoute le manque sensible d'infrastructures qui entraîne une programmation des activités pédagogiques de 7 h à 21 h, six jours sur sept. Ainsi, depuis une vingtaine d'années, les revendications spécifiques des étudiants ont en grande partie trait à leur situation socioéconomique. Depuis la signature des PAS, les mobilisations sur les campus vont crescendo. Chaque année des manifestations paralysent les activités pédagogiques, avec des degrés de mobilisation et de répression différents.

En 1992-1993, les associations sur le campus tentent une coalition dénommée le Collectif des organisations démocratiques étudiantes (CODE), pour s'opposer aux PAS, mais des divergences naissent avec certaines organisations. En effet, le pouvoir initie, sous l'instigation de la Banque mondiale, le prêt FONER (Fond National pour l'Education et la Recherche - somme accordée aux étudiants, remboursable un an après l'obtention du premier emploi) et son institutionnalisation à partir de 1994, année de la dévaluation du FCFA. Avec la signature des PAS, la plupart des étudiants en Afrique se sont vu proposer ce genre d'« aide », tandis que les critères d'accès à la bourse étaient de plus en plus restrictifs. Au Sénégal, au début des années 90, Le système des bourses est remplacé par des prêts remboursables à un taux supérieur ou égal à 10 pour cent (N'Diaye 2001:147-148). Mais l'impératif du « partage des coûts » dépasse largement le continent (Johnstone 2003). Si certaines organisations étudiantes ont accueilli favorablement cette formule, l'ANEB refusait la duperie du prêt.² C'est la lutte contre cette politique qui conduit à la longue grève de décembre 1996 à avril 1997 sur le campus de Ouagadougou. C'est alors la plus longue crise universitaire connue (Wise 1998). La revendication principale est une aide pour les étudiants qui auraient pu être bénéficiaires des bourses si celles-ci n'étaient pas contingentées en remplacement du prêt. Si ce dernier n'a pas été enterré, le principe de l'aide fut acquis en dépit de la répression et des arrestations d'étudiants, dont le président de l'ANEB à l'époque, André Tibiri.

L'année suivante, le pouvoir de Compaoré allait connaître une crise sans précédent après l'assassinat de Norbert Zongo, le directeur de publication de l'hebdomadaire *L'Indépendant*, et de trois de ses compagnons (Ouédraogo 1999). Ce journal était l'un des seuls à mettre sur la place publique les sombres affaires de la République. C'est en enquêtant sur le décès, à l'infirmerie de la présidence, de David Ouédraogo, employé de François Compaoré,

frère du président, que Norbert Zongo a trouvé la mort le 13 décembre 1998. Dès lors, un collectif d'organisations de masse et de partis politiques (dont les syndicats de travailleurs et l'UGEB) se crée et engage la « lutte contre l'impunité », les luttes spécifiques des étudiants s'articulant dès lors à celle-ci. Pour reprendre de manière critique l'analyse de Michel Dobry (1992) sur la sociologie des crises politiques, on se situe alors dans une situation de « conjoncture politique fluide » et de « désectorisation conjoncturelle » de l'espace social.³ Sous la pression populaire, les autorités sont contraintes de mettre en place une commission d'enquête indépendante qui a pointé la responsabilité politique dans ces meurtres.⁴ Les années 1999 et 2000 sont marquées par une violente répression contre la société civile.

En avril 2000, l'université est paralysée par une grève de l'ANEB dont les revendications s'articulent principalement autour des conditions d'attribution des bourses, du niveau de l'aide et du manque d'infrastructures. La situation semble enlisée malgré diverses médiations : celle du comité universitaire – apparu à la faveur de cette crise –, celle du chef traditionnel mossi, le Mogho Naba, et celle du Médiateur du Faso⁵ – qui était déjà intervenu en 1997. Le 6 octobre, le pouvoir prend une décision inédite par décret (n° 2000-469/PRES/PM/MESSRS) :

- l'invalidation de l'année académique 1999-2000 ;
- la fermeture de l'université ;
- la suspension de ses statuts ;
- la dissolution des facultés ;
- la nomination d'un chancelier en remplacement du recteur.

Ces mesures permettent la « refondation » de l'université (Bianchini 2002a) : les facultés sont transformées en Unités de Formation et de Recherche (UFR),⁶ l'Assemblée de l'université est remplacée par le Conseil de la vie et de la formation universitaire (CVFU) ; les frais d'inscription et les critères d'accès à l'université sont revus ; les programmes sont orientés dans le sens de la professionnalisation et de la spécialisation. Surtout, la refondation a annihilé les efforts faits dans la démocratisation universitaire avec le retour de responsables nommés par le pouvoir (chanceliers,⁷ doyens, etc.). Le président est certes « élu », mais le gouvernement peut désigner parmi les trois candidats arrivés en tête. En outre, le texte sur les franchises universitaires est revu, mettant à mal l'exercice des libertés démocratiques (interdiction des meetings, manifestations sur le campus pendant les heures d'enseignement, signature d'un engagement par l'étudiant, création d'un « service de sécurité des universités », etc.). Ces mesures ne peuvent se comprendre sans prendre en compte le contexte sociopolitique consécutif à la mort de Norbert Zongo et la politisation des enjeux universitaires depuis la création de l'université (Bianchini, Korbéogo,

2008).⁸ Avec la crise de la refondation, le processus de déssectorisation connaît une première limite. Le pouvoir mobilise des soutiens qui lui faisaient défaut en 1999-2000. Certains acteurs contre-hégémoniques sortent relativement affaiblis de la refondation (comme le SYNTER – Syndicat national des travailleurs de l’enseignement et de la recherche), ce qui permet l’émergence d’acteurs agissant dans « une optique plus corporatiste ». La refondation a été un enjeu éminemment politique, reflet de la revanche que le pouvoir voulait prendre en restaurant l’ordre ancien. Après 2000, les mobilisations des étudiants s’inscrivent dans un contexte de retour des mobilisations sectorielles, ce qui permet au régime de neutraliser plus efficacement la contestation.

En 2002, sous l’égide de la Banque mondiale, de nouvelles mesures sont prises, comme le doublement des frais d’inscription et la création de tarifications (consultation dans les bibliothèques départementales, retrait des attestations définitives des diplômes, etc.). Au cours de la manifestation organisée pour protester contre ces mesures, des militants de l’ANEK dont le président Bertrand Meda sont arrêtés. Pourtant, le recours à la coercition semblait, ces dernières années, moins automatique. En 2007, le pouvoir concède même quelques mesures contraires au contingentement prôné par la Banque mondiale en faisant passer le nombre de nouvelles bourses accordées annuellement à 1 000 au lieu de 500 et en augmentant sensiblement le montant de l’aide. Les interventions violentes des forces de l’ordre sur le campus semblent alors être un vieux souvenir.

Dans cet article, nous nous proposons de revenir sur les prémices de la dernière crise sur le campus de Ouagadougou, qui a atteint son paroxysme avec les affrontements du 17 juin 2008 et l’intervention des militaires. Nous mettrons l’accent sur la détermination des autorités universitaires, symbolisée par l’attitude de défiance à l’égard des étudiants des nouvelles autorités universitaires. Ces instances académiques ont assumé un rôle de courroie de transmission de la volonté politique, visant à achever la domestication du campus, autrement dit à finir ce qui avait été commencé avec la refondation de l’université en 2000. C’est pourquoi on peut dire que la réponse disproportionnée à la mobilisation sectorielle des étudiants se révèle « après coup » stratégique. Par ailleurs, nous verrons en quoi cette crise est décisive pour l’avenir des libertés syndicales sur le campus.⁹

Le dialogue impossible

La crise qui a abouti à la fermeture de l’université le 27 juin 2008 couvait depuis plusieurs mois. Depuis janvier, les étudiants de l’UFR en Sciences de la santé étaient régulièrement en grève. Par la suite, les corporations¹⁰ ANEK des UFR Sciences de la vie et de la terre (UFR/SVT) et Sciences exactes appliquées (UFR/SEA) se sont alliées pour revendiquer de meilleures conditions

d'études. En février, elles déposaient leurs plates-formes revendicatives auprès de l'administration universitaire, dont les points principaux étaient le retour à 250 000 FCFA des frais de laboratoire payés par les étudiants, la bourse pour les étudiants de 3^e cycle, la relecture des textes portant sur les dérogations,¹¹ l'allègement de la charge financière des étudiants des deux UFR, des infrastructures et des équipements.

Le 19 mai 2008, les représentants des UFR/SEA et SVT sont reçus au cabinet du président Jean Kouliadiati autour de leurs plate-formes revendicatives, alors qu'un sit-in est prévu pour le 21 mai. Il fait finalement place à une assemblée générale, suite à la rencontre qui conclut que les réponses données aux revendications sont « imprécises et insatisfaisantes ». Si au départ le président semble ouvert au dialogue, il opte progressivement pour la méthode autoritaire en interdisant le sit-in programmé par la corporation UFR/SEA le 4 juin et la marche de l'UFR/SVT prévue le 6 juin sans motiver ces décisions. Par ailleurs, il sollicite le stationnement des forces de gendarmerie sur le campus et à la présidence de l'université. Celles-ci étaient, semble-t-il, déjà présentes avant le 17 juin.¹² Leur présence sur le campus a toujours eu pour effet d'échauffer les esprits, ce que le président de l'université, ancien professeur sur le campus, n'est pas sans savoir.¹³ Par ailleurs, le président fait savoir aux étudiants des deux UFR qu'il les tiendra pour responsables « d'une dégradation plus poussée du climat social » en les priant de croire en sa ferme détermination à garder le calme et la quiétude sur le campus de l'Université de Ouagadougou en usant « de tous les moyens en [son] pouvoir pour empêcher tout trouble ».¹⁴ Le 12 juin, les corporations ANEB des deux UFR suspendent leur marche du 12 juin sur la présidence de l'université après avoir été invitées à discuter le lendemain.¹⁵ Le même jour, lors d'une conférence de presse, le ministre des Enseignements secondaire, supérieur et de la recherche scientifique (MESSRS), Joseph Paré, assure que la situation à l'UO « est normale [...] l'UO est par essence le lieu de la contestation, mais tout baigne et chaque étudiant aura son dû ».¹⁶ Tandis que le président de l'université demande aux directeurs des UFR de « considérer comme fait tout devoir ou examen dûment programmé où un refus des étudiants d'y prendre part a été constaté ».¹⁷ Une marche pacifique prévue pour le 17 juin est de nouveau interdite, les étudiants décident pourtant de la maintenir.

Une journée d'affrontements entre forces de l'ordre et étudiants

Ce jour-là, le président de l'université fait appel aux forces de l'ordre (police et gendarmerie) qui se positionnent devant son institution, tandis que le campus est assiégé par les forces de sécurité, notamment la police nationale à travers son corps d'élite, la Compagnie républicaine de sécurité (CRS), auxquelles se joint le Régiment de Sécurité Présidentielle (RSP). Toute la journée, des

affrontements les opposent aux étudiants sur le campus de Zogona, mais ils paralysent aussi les voies bordant l'université, le boulevard Charles de Gaulle, la route menant à l'hôpital Yalgado Ouédraogo et le tronçon menant au Conseil de l'Entente.¹⁸ Certains observateurs décrivent un campus « en état de guerre »,¹⁹ avec des étudiants pris au piège, face à des « forces de l'ordre, armées jusqu'aux dents, prêtes à l'assaut ».²⁰ Des étudiants tentant de se confondre avec la population sont poursuivis par les éléments de la CRS jusque dans les familles.²¹ Un fait à lui seul résume le niveau d'affrontement atteint au cours de cette journée : les forces de sécurité ont tiré à balles réelles. Depuis la fin de la période révolutionnaire, le système éducatif a été plusieurs fois endeuillé : en 1990, avec la mort de Dabo Boukary,²² en 1995, suite aux meurtres de deux élèves, Emile Zigani et Blaise Sidiani,²³ à Garango, et en 2000, avec le décès de Flavien Nebié.²⁴ Mais cela faisait plusieurs années qu'un tel usage de la violence ne s'était pas produit au cours de crises scolaires ou universitaires. La situation est apparue suffisamment alarmante pour que l'ambassade de France avertisse ses ressortissants dans un message de « haute » importance : « A 12h 20, les émeutes se poursuivent de façon violente à l'université. Il est impératif d'éviter de circuler aux alentours de l'université notamment sur l'avenue Charles de Gaulle et sur la route de l'hôpital Yalgado. Vos chefs d'îlots sont informés de la situation. Ils pourront vous donner des instructions en cas d'évolution de la situation ».²⁵

La rhétorique de délégitimation de la mobilisation étudiante et de relégitimation du recours à la violence de l'État

Pour justifier le recours aux forces de l'ordre, le président de l'université argue du droit, voire du « devoir de faire recours aux forces de l'ordre pour rétablir la situation » de l'autorité quand elle a le sentiment qu'une initiative des étudiants est porteuse de troubles à l'ordre public. En l'occurrence, il affirme avoir demandé aux étudiants de surseoir à leur marche « parce que justement, il y avait des informations concordantes qui faisaient état de menaces de troubles à l'ordre public »,²⁶ sans en donner la provenance. D'une certaine manière, il semble que l'acuité de la répression de cette marche pacifique est à mettre en rapport avec une singularité du campus universitaire burkinabé, à savoir sa localisation géographique : la présidence de l'université se trouve dans un périmètre stratégique comprenant différents lieux sensibles : la présidence du Faso, la maison du frère du chef de l'Etat, François Compaoré, la radio nationale et... le Conseil de l'Entente.²⁷ Ainsi, le Régiment de sécurité présidentielle (RSP) protège la zone du Conseil de l'Entente, sachant que la situation ne peut qu'être tendue quand un camp militaire se trouve à proximité d'un campus universitaire.²⁸ Cependant, la localisation de l'université ne saurait à elle seule

expliquer l'interdiction de la marche et la violence dont ont été victimes les étudiants. Ainsi, la justification de l'usage de la force le 17 juin 2008 relève aussi tout simplement d'un état d'esprit, celui d'envisager l'étudiant en tant que figure antagoniste de l'autorité, qu'elle soit universitaire ou étatique, ce d'autant que le mouvement étudiant est le vivier d'autres organisations contre hégémoniques importantes dans le pays, notamment le Mouvement burkinabé des droits de l'Homme (MBDHP)²⁹ et la CGT-B.³⁰ Celles-ci sont d'ailleurs animées par d'anciens militants du syndicat étudiant, ce qui explique la cohérence idéologique du mouvement social (Loada 1999 ; Ouédraogo 2006).

Pour preuve de la violence des étudiants, le président de l'université et la gendarmerie avancent comme bilan de cette journée d'affrontements : quatorze gendarmes et une dizaine d'étudiants blessés et soixante-deux personnes interpellées, dont un élève et onze non étudiants.³¹ Non sans un certain cynisme, Jean Kouliadiati souligne le lendemain que tous les blessés, sans exception, seront pris en charge par l'université. Le bilan réel chez les étudiants se révèle bien plus lourd : trente-quatre blessés, dont trois graves, avec une blessure par balles. Concernant l'usage de balles réelles, dans un premier temps, le président de l'université assure ne pas avoir sollicité la gendarmerie et que celle-ci lui a affirmé n'avoir utilisé que des balles à blanc et des gaz lacrymogènes. Quant à la présence du Régiment de sécurité présidentielle, il dit l'avoir apprise par la presse.³² Le ministre de la Sécurité, Assane Sawadogo, pour sa part, considère que pour la gestion sécuritaire de cette crise, l'appel aux CRS s'imposait, les forces de gendarmerie étant débordées : il y avait plus de 1 000 étudiants équipés de bouilloires, de lance-pierres, de cailloux quartz. Une vraie guérilla qui a nécessité l'appui de la Compagnie républicaine de sécurité,³³ sans toutefois évoquer la présence du régiment de la sécurité présidentielle. L'ANEB, elle, présentant des douilles de balles, l'a assurée, indiquant que cela lui aurait été confirmé par le ministre de la Sécurité lui-même qui aurait avancé que l'intervention du RSP s'expliquait par la menace des manifestants de piller le domicile d'un habitant des environs, François Compaoré, frère du chef de l'Etat.³⁴ Comme le rappelle Arendt (2005:177), « La violence recherche toujours une justification ». Le maintien de la marche pacifique des étudiants a suscité des menaces bien improbables pour la justifier. C'est la violence de la répression d'une marche pacifique qui a déclenché les affrontements, moins que la présence des forces de l'ordre. Le président de l'ANEB, Moumouni Derra, rappelle qu'« au moment où la gendarmerie arrivait, aucun étudiant n'avait cassé quelque chose. [...] Les dégâts à la Présidence de l'UO sont survenus après ».³⁵ Il reste que l'on ne saura pas qui a donné l'ordre de tirer à balles réelles, d'où que celles-ci soient venues (gendarmerie, CRS, RSP).

Dès le lendemain des affrontements, la crise gagne l'ensemble de l'université, tous les étudiants présents ayant été victimes de la répression. Le comité exécutif de l'ANEB informe les étudiants d'un arrêt des cours de 48 heures les 18 et 19 juin, suivi d'une assemblée générale pour :

- protester contre la violation des franchises universitaires ;
- exiger la libération sans délai de tous les étudiants arrêtés ;
- exiger le traitement diligent et sérieux des PFR [plates-formes revendicatives] de nos camarades de SEA et de SVT.³⁶

Le 23 juin, une marche est annoncée sur la présidence de l'université. Le 25 juin, tandis que se tient le procès des étudiants arrêtés, le président Kouliadiati publie un nouveau calendrier académique pour sauver l'année universitaire en cours. La fin de l'année, initialement prévue pour le 28 juin, est ramenée au 14 juillet pour certaines UFR, tandis que d'autres doivent poursuivre les cours en juin et pour organiser la session d'examens en septembre.

Procès des étudiants : pour l'exemple

Depuis 1997, la tenue de procès contre les étudiants lors des crises universitaires s'est systématisée, se soldant la plupart du temps par des sentences « pédagogiques », ³⁷ révélant par-là que la vengeance de l'appareil d'État – à travers l'autorité universitaire – prévaut sur la justice. L'idée, calquée sur la justice militaire, est de faire des exemples, ce qui compte bien plus que la culpabilité des accusés. La répression du mouvement étudiant et du mouvement social en général, s'efforce d'utiliser au mieux les institutions formellement *démocratiques*. Pourtant, comme le note Walter Benjamin dans « Pour une critique de la violence » (1921), le droit se présente comme un dépassement de la violence, mais il en est constitutif et conservateur dans ses pratiques. Ceci se révèle d'autant plus que l'inaction de la justice burkinabé est pointée dans les « affaires » mettant en cause le régime, telles celles du président Thomas Sankara, ³⁸ d'Oumarou Clément Ouédraogo ³⁹ ou encore de Norbert Zongo. ⁴⁰

Le procès des trente-cinq personnes arrêtées le 17 juin s'est tenu les 24 et 25 juin à Ouagadougou. Le dispositif sécuritaire mis en place est impressionnant, composé de policiers, de gendarmes, et ... de militaires du Régiment de Sécurité Présidentiel (RSP), armés jusqu'aux dents. Toute la zone était encerclée par les kodos, ⁴¹ les kalachs bien en évidence. ⁴² Un des aspects révélateurs de ce procès a été la persistance des autorités universitaires à nier le statut d'étudiant à six des trente-cinq accusés, dans le but de jeter le discrédit sur le mouvement. Par exemple, le MESSRS, par la voix du parquet, assurait qu'Adamé Sawadogo n'était pas régulièrement inscrit à l'université, alors qu'il bénéficiait d'un prêt

FONER. Considérant qu'« il y avait l'intention de causer des blessés et des morts », le procureur a demandé que les étudiants soient déclarés coupables de leurs actes et a requis 18 à 36 mois de prison, alors que tous les prévenus ont plaidé non coupables, certains ayant été arrêtés sans même avoir participé à la marche.⁴³ Finalement, quatre des trente-cinq prévenus ont été condamnés à six mois de prison avec sursis, une amende de 5000 FCFA et le paiement de 1 franc symbolique à l'Etat. Toutes les autres personnes ont été relaxées. Dès le lendemain, les policiers étaient stationnés aux différentes entrées du campus de Zogona pour empêcher la marche de l'ANEB sur la présidence de l'université. Mais c'est le 27 juin que les autorités prenaient une décision qui allait avoir de graves conséquences sur les étudiants.

La répression économique des étudiants

Le 27 juin, le ministre Joseph Paré annonçait la fermeture de l'université de Ouagadougou I et de Ouaga II⁴⁴ (Ouaga II n'existait alors que par un décret datant du 12 décembre 2007), la suspension de toutes les prestations sociales des étudiants, y compris la restauration, l'hébergement, le paiement des bourses, la suspension de tout appui au titre du FONER jusqu'à nouvel ordre, et la fermeture du CODE, qui abrite les organisations syndicales. Les autorités donnaient 24 heures aux étudiants pour quitter leur résidence universitaire,⁴⁵ cette mesure concernait onze résidences universitaires, soit environ 3 000 étudiants.⁴⁶ Ces décisions, dans le contexte burkinabé, prennent une dimension d'autant plus dramatique que le pays est très pauvre.

L'ANEB comme bouc émissaire

En prenant ces mesures radicales, alors qu'à l'origine les tensions entre autorités universitaires et étudiants se cantonnaient à deux UFR, les autorités sont parvenues à rendre l'ANEB responsable de la situation – ce qui est un invariant dans chaque crise – et ainsi susciter une défiance des étudiants face à cette organisation syndicale, ce qui a fonctionné en partie, comme nous le verrons plus tard. La suspicion orchestrée par le président de l'université envers l'ANEB, accusant l'organisation de vouloir revoir les textes pour favoriser ses membres⁴⁷ et de souhaiter siéger au conseil scientifique – qui accorde notamment les dérogations⁴⁸ – participait de la même intention. Or la revendication de l'organisation était une révision des textes intégrant la prise en compte des conditions de vie et d'études des étudiants. Par ailleurs, les étudiants ayant à gérer leur quotidien et ignorant quelle allait être la conséquence de cette décision sur l'année académique ont nécessairement dû se détacher des revendications premières. Ainsi, comme à l'ordinaire, la menace d'une année blanche ou invalidée était brandie. Lors de sa conférence de presse du 30 juin, le secrétaire général du MESSRS déclarait, à la question de savoir si l'année allait être invalidée :

« A la reprise, nous allons observer la situation. A l'heure actuelle, nous ne pouvons pas donner de réponse [...] Si les cours reprennent normalement, on pourra achever l'année académique 2007/2008 ». ⁴⁹ En vertu des règles du CAMES, tous les diplômes universitaires peuvent être annulés et ne pas être reconnus également à l'international si les universités connaissent deux années invalidées en l'espace de dix ans. Surtout, cette décision a eu l'avantage pour les autorités d'écarter la question des tirs à balles réelles lors de la journée du 17 juin 2008. En effet, dans les autres grandes crises qu'a connues l'université, le recours aux forces de l'ordre ou à la justice est très fonctionnel, en ce sens que l'on en arrive à une situation où les revendications antirépressives prennent le pas sur les revendications sociales de départ. Or, en l'espèce, la violence symbolique – fermeture de l'université et des œuvres universitaires – a permis de taire la question cruciale de la répression armée. Rares sont ceux qui, après la décision de fermer les universités et les œuvres sociales, ont réclamé de faire la lumière sur ces faits. ⁵⁰ De plus, à partir de ce moment-là, il semblait que cette décision était une conséquence du refus de l'ANEB à appeler à la reprise de cours pour des raisons relatives aux plates-formes revendicatives des deux UFR. Pourtant, l'ANEB dans son ensemble n'est intervenue, en lançant le mot d'ordre de grève de 48 h, qu'en protestation de la violation par les forces de l'ordre des franchises universitaires – leur intervention n'étant pas discriminatoire – suscitant les décisions des autorités. Pour leur part, les médias – y compris ceux qui se sont indignés face au désarroi des étudiants et qui ont condamné la répression et l'usage de balles réelles – interprétaient la fermeture comme due également à l'« extrémisme » des étudiants ou à leur impatience. Quant au Syndicat national autonome des enseignants-chercheurs (SYNADEC), il a reproché à l'organisation étudiante de ne pas avoir épuisé toutes les voies de recours avant de marcher le 17 juin. ⁵¹ Ainsi, les responsabilités semblaient partagées. Surprise par la violence de la décision de fermer les universités et les œuvres sociales et désignée comme responsable de la situation, l'ANEB n'a elle-même que mollement insisté sur les raisons originelles. *Exit* la recherche de ceux qui ont donné l'ordre de tirer, même si cela était constamment répété, relevant dès lors plus du sensationnalisme que de l'information et de la justice.

Une politique de bons sentiments à l'égard des étudiants ?

Pour subvenir à leurs besoins, certains étudiants expulsés de leur résidence universitaire ont été contraints de travailler sur le chantier de la résidence universitaire se trouvant sur le campus de Zogona. ⁵² A la faveur de cette crise celle-ci a été détruite, répondant ainsi à un souhait ancien d'Alfred Traoré qui, au moment de la refondation en 2000, soulignait la nécessité d'éloigner les cités universitaires des facultés pour que les problèmes sociaux des étudiants ne paralysent pas les activités. ⁵³

De nombreuses initiatives de particuliers ou d'organisations (politiques, associatives, etc.) – y compris l'ANEB – ont été prises pour soulager la misère des étudiants, en tentant notamment de leur offrir des repas. Un « étudiant » a même cru voir là « l'hypocrisie » de l'ANEB, assurant que si elle voulait l'amélioration des conditions de vie et d'études des étudiants, elle aurait utilisé les moyens de restauration et d'hébergement dont elle dispose actuellement ou organisé des quêtes pour contribuer à la construction d'un amphithéâtre ou d'un restaurant universitaire.⁵⁴ Tandis que le ministre Paré aurait dit, selon l'ANEB, lors de son meeting du 3 juillet, « qu'il faut déloger, affamer les étudiants pour qu'ils reviennent à la raison ».⁵⁵

En tout état de cause, cet état d'esprit se confirme à travers le sort réservé à l'ex-DG du CENOU, Robert Sangaré, qui a tenté de se justifier des rumeurs selon lesquelles il avait donné de la nourriture aux étudiants, en expliquant qu'il avait des repas à sa disposition le 17 juin, mais qu'« [il ne pouvait pas] les jeter dans le canal alors que l'État a payé cher pour ça ».⁵⁶ Par ailleurs, il avait ordonné la prise en charge des blessés, certains y auraient vu une provocation envers les autorités universitaires.⁵⁷ Il sera relevé de ses fonctions – sans que nous soyons toutefois en mesure de prouver une relation de causalité – par le Conseil des ministres du 4 juillet. Toute la question du rapport entre l'appareil politique et les scolaires demeure dans la façon du premier d'appréhender sa mission envers les seconds. Un acte, passé pratiquement inaperçu, mais très symbolique, permet d'avancer qu'elle relève, selon eux, de la charité. Une enseignante à l'UO, propriétaire d'un restaurant, a offert, après la fermeture des résidences et restaurants universitaires, la possibilité à des étudiants de se restaurer gratuitement. Le Premier ministre, Tertius Zongo, et l'Eglise, séduits par cette solidarité, y ont apporté leur contribution.⁵⁸ Venant du chef du gouvernement qui a pris la décision de fermer les résidences et restaurants universitaires, cette action peu paraître incongrue... Cet acte, en tant qu'il suggère que le pouvoir déplore la situation, vise à décrédibiliser davantage l'ANEB. Pourtant, il est fondamental de contextualiser cette crise, le parti présidentiel, le CDP, étant au même moment en pleine refondation.

Une conséquence paradoxale : la crise étudiante comme révélateur des fractures internes à la classe dirigeante

La décision de fermer les universités est directement à mettre en relation avec la perception que le pouvoir a de l'ANEB. Elle est considérée comme un mouvement subversif, manipulé par le Parti communiste révolutionnaire voltaïque (PCRV), parti clandestin. Cette manipulation supposée du mouvement est une constante, cette crise n'y a pas échappé, ce d'autant moins que le CDP était alors en ébullition. L'une des expressions de la tension au sein du parti prési-

dentiel a notamment été l'« éviction » de Salif Diallo, n° 2 du régime, ex-ministre de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, ex-premier vice-président du CDP, aux côtés du président Compaoré depuis sa prise de pouvoir. Certains ont vu, dans son départ comme ambassadeur en Autriche, la préparation de la succession de Blaise Compaoré par son frère, François, à la magistrature suprême, pour laquelle Salif Diallo aurait eu des prétentions.⁵⁹ La conviction d'une tentative de déstabilisation du gouvernement de Tertius Zongo à travers cette crise semblait être prégnante chez certains de ses membres. *L'Événement* rapporte qu'au plus fort de la crise, le 21 juin, une délégation de sept membres, menée par le ministre d'État Alain Yoda, a rencontré les autorités universitaires.⁶⁰ Certains accusaient, semble-t-il, Salif Diallo d'avoir apporté son soutien au PCRV, auquel il aurait appartenu (Martens 1989) et dans lequel il aurait gardé des amitiés.⁶¹ Ainsi, le caractère paroxystique de cette crise et l'acuité de la répression du 17 juin ne peuvent se comprendre sans prendre en compte ce contexte politique particulier. Le PCRV est désigné comme « ennemi intérieur » au Burkina depuis sa naissance en 1978 (cf. par exemple Taha et Wowobe 1982). S'il est difficile d'estimer dans quelle mesure l'utilisation de ce « spectre » par le pouvoir est opportuniste, ces pratiques sont révélatrices des divergences idéologiques entre les deux parties. Le pouvoir n'a jamais cessé de voir la « société étudiante » comme une entité antagonique à l'État. Or en y regardant de près, elle est loin de l'être, en tant qu'elle ne demande que des « aménagements », tout comme, du reste, le Collectif de lutte contre l'Impunité – accusé des mêmes maux – qui ne demande pas un « changement de société ». La classe dominante agit plus sûrement en fonction de ses intérêts que les étudiants eux-mêmes, qui de nos jours excluent toute radicalité par rapport au système politique.⁶² Par ailleurs, le fait de voir le PCRV en filigrane dans chaque lutte de la « société civile », et en faire ainsi l'« ennemi intérieur », met à jour l'habitus des régimes militaires. En effet, le recours à la violence dans l'arène politique burkinabé s'est développé avec la succession de régimes militaires depuis les années 70 et la période révolutionnaire des années 80. Même le retour à un ordre constitutionnel depuis le début des années 90 n'a pas réellement entraîné un changement structurel. D'autre part, cela apparaît comme une technique de légitimation du contrôle et de la répression, la représentation de la menace étant le Collectif⁶³ ou l'ANEB. Dès lors de nombreuses associations étudiantes, nées à la faveur de la crise ou établies, adoptent une posture qui se veut contre-subversive.

Les divines démarcations des organisations syndicales étudiantes

L'apparition d'organisations syndicales étudiantes à chaque crise universitaire depuis « l'ouverture démocratique » est un phénomène connu au Burkina. Tout comme la scène politique a connu son « printemps des partis politiques » (Ouattara 2006) entre 1991 et 1993, une vingtaine d'associations allaient voir le jour. Cependant, dix ans après, toutes avaient disparu.⁶⁴ Le REN-LAC (réseau national de lutte anticorruption), dans son rapport 2005 sur l'état de la corruption au Burkina, parlait des « organisations estudiantines qui apparaissent ou disparaissent au gré des circonstances et dont la représentativité est plus que douteuse », tandis que le SYNTER, lors de sa conférence de presse, fustigeait : « Les sorties d'organisations d'étudiants, qui semblent n'avoir pour plate-forme de « lutte » que le dénigrement de la cause défendue par l'immense majorité, donnent quelques éléments de réponse sur les objectifs visés par le gouvernement. En cela il n'innove pas et ne fait que suivre les traces des différents gouvernements successifs qui, depuis la création de l'UGEB, pensionnent les traîtres pour détruire l'organisation ». ⁶⁵ Les organisations pointant la responsabilité de l'ANEB se sont largement exprimées, tel le MEFA (Mouvement des étudiants du Faso).⁶⁶ Des organisations de circonstance furent créées lors de cette crise, à l'instar, entre autres, de la Coordination des associations estudiantines pour la reprise des activités académiques et pédagogiques (CAER),⁶⁷ le Front d'initiatives pour un climat apaisé (FICUA), la JUD, et la JUNA (dont la signification des acronymes n'a pas été trouvée) ou encore le Mouvement pour la promotion de l'éducation et de l'éthique (MPPE). Avec des organisations plus anciennes, comme la coordination des étudiants CDP/VO, ces associations ont publié de nombreuses réactions dans la presse, arguant systématiquement de l'appartenance de l'ANEB au PCR, et dans lesquels l'ANEB était qualifiée de « barbare » (JUD), ou accusée de vouloir « monter le peuple contre le gouvernement » (CDP/VO).⁶⁸ La presse au Burkina – respectant en cela le jeu démocratique – ouvre également ses colonnes aux citoyens lambda, ne parlant qu'en leur nom, et publie des billets d'humeur, des points de vue, etc. émanant de particuliers, la signature ayant dès lors finalement peu d'importance, ces papiers pouvant être écrits par n'importe qui. Cette formule est habituelle, « elle permet à des groupes virtuels d'exprimer des prises de positions qui s'apparentent souvent à des tentatives de manipulation du pouvoir » (Bianchini 2002b : 168). Il peut s'agir d'écrits signés de façon anonyme (« un groupe d'étudiants de... » ou « un groupe d'enseignants de... ») (Idem.) ou signés de telle étudiante de telle UFR visant à dénigrer le mouvement. Ainsi, deux papiers dont une partie était mot pour mot identique ont été publiés à quelques jours d'intervalle, le premier était signé d'une étudiante, et le second

de la coordination des étudiants CDP/VO : à moins d'une coïncidence exceptionnelle, ou d'un « copier/coller » de cette dernière du premier article, ceci est difficilement explicable par le fruit du hasard ...⁶⁹ Dans ces articles, les auteurs affirment que les problèmes récurrents dans les universités de Bobo-Dioulasso, de Koudougou et de Ouaga I et Ouaga II sont dus à l'implantation du PCRVO dans ces locaux.

De plus, de la même façon qu'en 1995, lors d'une manifestation d'étudiants sur le terrain Dabo Boukary, une infiltration d'un policier avait été repérée,⁷⁰ et qu'en 1997, lors de la longue grève, des individus appartenant à la sécurité présidentielle avaient été appréhendés par les étudiants,⁷¹ des faits de ce genre ont été constatés en 2008.⁷² Le positionnement et la rhétorique anti-subversifs de nombreuses organisations et individus expliquent sans doute en partie le manque inhabituel de pugnacité de l'ANEBO dans cette crise, le sacrifice consenti, bien involontairement, par des étudiants confrontés à la misère ayant fait le reste.⁷³ Ainsi, le 9 juillet, l'ANEBO suspendait sa marche prévue pour le MESSRS, après l'implication des centrales syndicales dans les négociations, « pour ne pas donner raison à [ses] détracteurs qui [...] accusent [ses militants] d'être des va-t-en-guerre ».⁷⁴ Pourtant, cette crise est née de l'usage de balles réelles contre une marche pacifique, ou, pour reprendre Foucault (1997:16), « l'ordre civil est un ordre de bataille [...] donc : la politique, c'est la guerre continuée par d'autres moyens ». A chaque grande crise à l'université de Ouagadougou, les négociations pour la reprise des cours ont nécessité l'intervention d'un médiateur : en 1990, ce fut le MBDHP ; en 1997 et 2000, le Médiateur du Faso, cette fois-ci, c'est l'Assemblée nationale elle-même qui allait jouer ce rôle.

Une « médiation » pour entériner les décisions déjà prises

Ce qui allait être facilité par les menaces dont nous avons parlé de voir l'année invalidée ou blanchie, et par le rapport de force défavorable aux étudiants qui souhaitaient réintégrer l'université. Lors de l'invalidation de l'année en 2000, les étudiants étaient dans une configuration relativement semblable, ce qui avait permis aux autorités universitaires d'imposer les mesures mettant largement à mal les libertés démocratiques (cf. *infra*), entre autres. Du 6 au 13 août, l'Assemblée nationale, à travers les députés membres de la Commission de l'emploi, des affaires sociales et culturelles (CEASC), s'entretenait avec le ministère des Enseignements secondaire, supérieur et de la Recherche scientifique, les organisations estudiantines (l'ANEBO, le MEFA, et l'Union nationale des étudiants du Faso – UNEF) et enseignantes (le SYNADEC, le SYNTER et le Syndicat national des Enseignants du secondaire et du supérieur – SNESS), la présidence de l'université et le Conseil scientifique. Cette médiation visait à rouvrir les universités au plus tôt. La reprise ayant été annoncée pour le

1^{er} septembre quelques jours plus tôt, les étudiants craignant de voir leur année perdue, les recommandations de cette médiation faisaient dès lors office de formalités. Le 28 août, la CEASC faisait part de ses propositions pour le court, moyen et long terme. Pour le court terme, afin de permettre une reprise apaisée pour le 1^{er} septembre, les députés proposaient : « Le règlement du problème des dérogations en accordant une dernière possibilité aux étudiants concernés par les 1 507 demandes rejetées de terminer l'année 2007-2008 assortie de décision que les textes de dérogation seront appliqués strictement à compter de la rentrée 2008-2009 et l'acceptation par toute la communauté universitaire de la mise en place d'un service de sécurité au sein des universités, dont les enceintes devront être clôturées ».

L'idée de la création du service de sécurité des universités (SSU) est née avec la refondation de l'université en 2000. Le texte sur les franchises universitaires, toiletté avec la refondation, la créait en son article 15, avec pour mission d'assurer :

- La sécurité physique et intellectuelle du personnel du campus ;
- La sécurité des outils de travail, des biens et du matériel ;
- L'orientation des visiteurs sur le campus.

Tout en précisant qu'elle n'excluait pas pour autant le recours à d'autres forces de sécurité, chacune ayant une mission spécifique. La création de ce genre de « corps spéciaux » n'est pas une spécificité burkinabé. Par exemple, en 1987, au Congo Brazzaville, parce que l'université est sous tension, l'Etat crée, grâce à la coopération franco-congolaise, un corps spécial de répression (M'Pélé 2001). La même année, en Tunisie, un corps de police universitaire est créé, des postes sont installés dans chaque établissement pour contrôler les étudiants et surveiller leurs faits et gestes. Avec l'essor des mobilisations étudiantes dans le contexte de la « vague démocratique » des années 1990, on note une évolution continentale de la mise en place de dispositifs de contrôle et de surveillance des « masses étudiantes » susceptibles d'être gagnées par la contestation, comme à Cocody en Côte d'Ivoire, où une clôture avait été construite autour de la cité universitaire et une milice privée recrutée pour assurer l'ordre. Ces dernières années, plusieurs campus africains ont vu la création de « services de sécurité ». En 2006, au Niger, le gouvernement du Premier ministre Hama Amadou projetait d'installer un commissariat sur le campus universitaire de Niamey où une *guerre des gourdins* opposait depuis plus d'un an deux groupes rivaux de l'Union des Etudiants Nigériens de l'Université de Niamey (UENUN).⁷⁵ La même année, au Cameroun, le ministre de l'Enseignement supérieur demande aux recteurs de renforcer le budget de la sécurité, le

recteur de l'université de Yaoundé I crée la « police du campus ». Au Sénégal, en juillet 2008, le recteur de l'université Cheikh Anta Diop, Abdou Salam Sall, a annoncé la création d'une police universitaire, car « les franchises universitaires ne suffisent plus à elles seules pour garantir un climat de paix dans l'enceinte universitaire ».⁷⁶

En 2003, Alfred Traoré expliquait que « pour prévenir les risques de dérives revendicatives suicidaires que court cette jeunesse scolaire, les assises nationales ont fait les recommandations suivantes : [...] La création d'un corps de police spécialisé dans la surveillance et le maintien de la sécurité dans les enceintes et espaces universitaires... » (Traoré 2003). L'ANEB a toujours dénoncé ce service de sécurité comme de véritables troupes anti-émeutes.⁷⁷ Les prises de position sur son installation depuis 2000 ont toujours été très importantes, entre « pour » et « contre ». Et, alors que les textes la régissant avaient été adoptés en 2005, les mobilisations des militants de l'ANEB avaient pu l'empêcher. Le 15 février 2007, le conseil d'administration de l'université s'était réuni pour adopter le budget annuel où figurait une rubrique pour l'équipement d'une police spéciale des universités d'un montant de 20 millions de FCFA. L'ANEB avait alors une nouvelle fois su mobiliser ses militants. Lors de la dernière crise, les prises de position en sa faveur n'ont pas manqué. Le FICUA a même fait sienne la revendication de son installation en félicitant les autorités d'avoir répondu à certaines de ses préoccupations « pour faire régner de façon durable un climat apaisé sur nos universités, parmi lesquelles l'installation d'un service de sécurité de nos universités »,⁷⁸ tandis que pour la CSAC, le SSU était une réponse aux pertes de véhicules et aux agressions dont sont victimes les étudiants sur le campus.⁷⁹ Dans sa déclaration du 21 juillet, le CDP considérait que la situation à l'université avait atteint de telles proportions parce que les textes relatifs aux mesures sécuritaires n'étaient pas appliqués. C'est une autre constante des autorités : élaborer des difficultés comme justifications des solutions qu'elles proposent, car la sécurité n'est pas le contraire de l'insécurité. C'est son pendant. Pour sécuriser il faut d'abord insécuriser. Les tirs à balles réelles sur une marche pacifique remplissent cette mission. Si, dans le décret portant création de la police universitaire, ses agents étaient censés être armés, cette caractéristique polémique a été éliminée, mais, le cas échéant, rien n'empêche les autorités de réviser ces textes, une fois cette étape – habituer les étudiants à la surveillance – franchie. Surtout, le SSU n'est qu'un élément d'un dispositif plus large de contrôle et de surveillance des étudiants, qui prévoit l'électrification des voies de l'université, le port de badges pour les personnels enseignants et non enseignants, la confection d'autocollants permettant d'identifier les véhicules des membres de la communauté.⁸⁰ En outre, si l'ANEB a toujours souligné la nécessité de clôturer le campus pour le délimiter, l'érection d'un mur a surpris, par sa rapidité, par

son coût (qui serait de 500 millions de FCFA⁸¹ – non prévu dans le budget) et par le fait qu’une clôture n’est pas nécessairement un mur. Ils voient dans cette promptitude la volonté de les contenir dans un espace clos pour pouvoir mieux les réprimer à l’avenir. Cette construction a été décidée sans consultation des structures syndicales, le président de l’université répliquant à ce propos : « nous ne sommes pas dans une université de cogestion ».⁸² La SSU et le mur ont l’avantage pour les autorités d’être visibles. Foucault (1993) a montré que le système scolaire élabore une technique de dressage qui nécessite un pouvoir disciplinaire et la mise en place d’un dispositif de contrôle et de contrainte ostensible. Les moyens de coercition doivent être visibles pour exprimer de quel côté se trouve le pouvoir et avoir un effet dissuasif.

Le dilemme

Le comité exécutif de l’ANEB a appelé à la reprise des cours pour le 1^{er} septembre. Sur la construction du mur, baptisé « mur de la répression »,⁸³ l’organisation étudiante avertissait, « nous avons le mur à l’œil »,⁸⁴ tandis qu’elle maintenait sa position quant à la police universitaire. Le président de l’ANEB a précisé qu’il ne s’agirait que d’une police administrative, tout en soulignant que l’ANEB ne voulait pas de police, qu’elle soit militaire, judiciaire ou administrative.⁸⁵ Depuis neuf ans, elle basait sa « crédibilité » et sa « pugnacité » sur la résistance à l’installation du SSU. Cette concession est assurément décisive et aura, à n’en pas douter, des conséquences sur les prochaines mobilisations. Dans le même temps, il était difficilement envisageable de prendre une décision contraire au regard de la situation extrêmement difficile des étudiants et de la détermination des autorités universitaires, et, à travers elles, de l’appareil d’Etat. Le syndicat étudiant trouvera cependant dans les propositions du médiateur quelques avancées, pour une large part discutables : la réouverture des restaurants universitaires, des résidences et la reprise du paiement des allocations financières ont été présentées comme des acquis de la lutte. Une autre avancée est celle relative aux prêts accordés aux étudiants de 3^e cycle, bien que la revendication originelle fût de leur permettre d’être boursiers. En définitive, la seule revendication en partie satisfaite est celle des dérogations, pour les 1507 étudiants dont les demandes avaient été rejetées. Cependant, l’application stricte des textes à compter de la rentrée suivante a été affirmée, sachant que le cinquième des étudiants de l’UO sollicite une dérogation, et que rien ne laisse présager une amélioration des conditions de vie des étudiants. Quelques jours avant la décision de l’ANEB, le président de l’université déclarait : « Nous avons accepté de nous renier, nous nous sommes suicidés, académiquement parlant, pour sauver l’année ».⁸⁶ L’interprétation de cette phrase pose problème, car elle offre une double lecture. D’un côté, elle peut supposer que l’ANEB est peu

clairvoyante sur la situation réelle des étudiants, alors même que c'est cette conscience qui forge sa combativité, de l'autre, elle peut sembler offrir au syndicat une justification à ce qui semble être un recul, en quelque sorte lui permettre de « sauver la face », alors que le rapport de force était tel – comme nous l'avons vu – que pour garder sa légitimité, l'ANEB n'avait pas d'autre choix que d'appeler à la reprise.

En dernière analyse, cette crise a permis aux autorités d'aller plus loin encore qu'il ne leur était permis d'espérer avec la mise en place du dispositif de contrôle et de surveillance et le caractère désormais immuable du calendrier universitaire. Ce dernier point était l'une des conditions du conseil de la formation et de la vie universitaire, décidées le 22 juillet, pour une reprise de ses activités le 1^{er} septembre. Dorénavant, les examens auront lieu quelles que soient les conditions du déroulement des activités académiques. Ainsi, les suspensions de cours seront nécessairement limitées : « Les enseignements programmés et non effectués du fait des étudiants sont désormais considérés comme faits ; les évaluations programmées et non effectuées du fait des étudiants sont désormais considérés comme faites ».⁸⁷ Ceci, en attendant l'appropriation du système LMD par l'université burkinabé. Car cette crise universitaire est intervenue dans un contexte particulier pour l'enseignement supérieur. Les anciennes colonies françaises ont décidé d'intégrer le processus de Bologne. L'une des attentes de cette intégration, selon ses promoteurs, a trait à la rentabilité de l'enseignement supérieur : l'année universitaire, comme temps académique, n'aura plus de sens avec des unités d'enseignement obtenues et transférables « à vie », « sans parler de ceux qui voudraient voir finir une année sans troubles ».⁸⁸

La concrétisation de projets datant de plusieurs années par les autorités lors de cette crise universitaire s'inscrit dans une offensive plus large de dissuader l'exercice des libertés syndicales – offensive dont le Burkina est loin d'avoir le monopole et qui est caractéristique du système économique et social dominant à l'échelle planétaire. Comme nous l'avons vu, le décret sur les franchises universitaires empêche déjà officiellement les libertés démocratiques. Et, suite aux manifestations contre la vie chère du printemps 2008, une loi portant sur la répression des actes de vandalisme lors des manifestations sur la voie publique a été adoptée par l'Assemblée nationale le 8 mai 2008. Désormais, le simple fait de ne pas quitter spontanément toute manifestation susceptible de troubler l'ordre public dès les sommations d'usage constitue une infraction. De même les organisateurs de manifestations légales, qui n'auraient pas dispersé leurs participants après avoir eu connaissance d'actes de violences, ou les manifestants qui ne renonceraient pas à leur action alors qu'ils auraient eu échos d'un acte de violence, quel qu'il soit, pourront être arrêtés et comparaître le même jour.

En définitive, la décision extrêmement chargée symboliquement qui a été prise et qui décrit à elle seule le rapport établi par le pouvoir par rapport à l'université et le langage de la force qu'il ne manquera pas de tenir pour « discipliner » les étudiants réside dans le transfert des locaux du CENOU (œuvres sociales) qui se trouvaient dans l'enceinte de l'université en dehors du campus pour permettre l'installation à cet endroit ... du service de sécurité des universités.

Notes

1. Pour reprendre l'allégorie de *L'Étudiant Burkinabé*, n° 17, mars 1994.
2. *L'Étudiant Burkinabé*, n° 17, mars 1994.
3. Le recours à cette analyse est intéressant, mais a ses limites dans le sens où Dobry parle essentiellement des sociétés démocratiques et tend à minimiser le recours à la coercition.
4. « Rapport de la commission d'enquête indépendante sur la mort des occupants du véhicule 4X4 immatriculé 11j 6485 BF, survenue le 13 décembre 1998 sur l'axe routier Ouagadougou-Sapouy, dont le journaliste Norbert Zongo.
5. L'institution a été créée en 1996 ».
6. Ce qui est une imitation du système français tout comme l'intégration du processus de Bologne avec l'arrimage au système LMD.
7. Au moment de la « refonda » tion, Alfred Traoré est nommé chancelier, puis président, poste qu'il occupe jusqu'en novembre 2003. Les événements de mai 1990 qui allaient conduire à la mort de Dabo Boukary sont partis de l'institut dont il était directeur, l'ISN/IDR (Institut des sciences de la nature/Institut du développement rural). Ensuite, il fut promu recteur de l'université de 1990 à 1995.
8. La refondation s'est avérée comme la reprise en main de l'université, considérée comme le foyer principal de la contestation sociopolitique d'alors (Bianchini 2002a).
9. L'ANEB a dans chaque UFR une structure appelée « corporation ».
10. A l'université de Ouagadougou, la règle académique veut qu'un étudiant ait trois ans au maximum pour avoir son diplôme de premier cycle (DEUG). Il en est de même pour les études de deuxième cycle (licence, maîtrise). Si l'étudiant, qui a déjà fait trois années dans un même cycle, souhaite obtenir une quatrième année d'inscription dans un même cycle, il doit avoir au moins 8 de moyenne (ce critère est variable pour certains UFR) et déposer sa demande à la commission ad hoc de son UFR qui émet un avis. Le dossier est ensuite déposé au vice-président chargé des enseignements et des innovations pédagogiques, qui décide de l'accord ou pas de la dérogation. Cependant, pour certains UFR, les critères pour déposer un dossier sont spécifiques, nous ne les aborderons pas ici pour éviter les explications trop techniques.
11. *Le Pays*, n° 4141, du 18 juin 2008, « Université de Ouaga. Journée d'affrontements entre étudiants et gendarmes ».

12. D'autant que d'aucuns affirment qu'il a été un délégué de la corporation IMP (Institut Maths Physique) de l'AEVO (Association des Etudiants Voltaïques de Ouagadougou), aujourd'hui ANEB, *L'Indépendant*, n° 774 du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire. Université de Ouagadougou. Vers une année blanche imposée ? »
13. Correspondance n° 2008-000147/MESSRS/SG/UO/P du 02 juin 2008.
14. Correspondance n° 2008 002117/MESSRS/SG/UO/P du 10 juin 2008.
15. *L'Observateur Paalga*, N° 7155 du lundi 16 juin 2008, « Point de presse du gouvernement. "A l'U.O., tout baigne" (Joseph Paré, MESSRS) »
16. *Bendré*, 25 juin 2008, « Grève estudiantine. Intifada à l'université ».
17. *L'Indépendant*, n° 772 du mardi 24 juin 2008, « Point de mire, Grève à l'Université. Le très mauvais coaching du président Koulidiaty ».
18. L'expression est du SYNTER, *L'Indépendant*, n° 775 du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire. SYNTER. Déclaration sur la situation à l'Université de Ouagadougou (le 4 juillet) ».
19. *L'Observateur Paalga*, n° 7157 du mercredi 18 juin 2008, « Université de Ouaga. Tout baigne... mais dans quoi ? ».
20. *Ibid.*
21. Le 19 mai 1990, une manifestation des étudiants est brutalement réprimée par la police et les commandos de la garde présidentielle. Des militants de l'ANEB, dont Dabo Boukary, sont enlevés et torturés au Conseil de l'Entente. Dabo Boukary ne réapparaîtra jamais. C'est en 2000 que la famille et l'UGEB déposent plainte contre X pour éviter la prescription. Les différents juges d'instruction argument de l'ancienneté des faits pour justifier l'immobilisme du dossier.
22. Le 9 mai 1995, alors que les élèves marchent pour soutenir leurs enseignants en lutte pour de meilleures conditions de travail et de vie, les gendarmes tirent à balles réelles. Zigani Emile et Sidiiani Blaise sont tués. Le 23 août 2003, l'un des gendarmes mis en cause, Ouédraogo Mahamané Ernest, sera condamné à 12 mois de prison avec sursis, le second, Kabré Yamba Jean-François, sera relaxé. *Sidwaya* (29 août 2003) verra dans cette condamnation « une décision de justice qui a pris en compte non seulement la variable punitive de la règle de droit, mais aussi sa fonction morale et éducative ».
23. Le 6 décembre 2000, à Boussé, ville située à 50 kilomètres de Ouagadougou, Flavien Nébié, un enfant en classe de CM2, prend part à la manifestation « contre la liquidation du système éducatif et pour une école démocratique ». Il est tué par une balle de fusil. L'enquête judiciaire est au point mort aujourd'hui encore.
24. *L'Événement*, n° 142, mise en ligne 30/6/2008, « Quand l'ambassade de France alerte ses ressortissants ».
25. *L'Événement*, n° 143, mise en ligne 15/7/2008, DOSSIER – UNIVERSITE, « Pr Koulidiati, président de l'université. « Nous pouvons avancer sur tous les dossiers, sauf le dossier académique » ».

26. Le Conseil de l'Entente est créé en 1959 par Félix Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire), Hamani Diori (Niger), Maurice Yaméogo (Haute-Volta) et Hubert Maga (Dahomey – actuel Bénin), comme une alternative à la fédération du Mali. Ses bâtiments se trouvaient à Ouagadougou derrière la présidence et à côté de la radio nationale. Ils ont été investis par l'armée lors du coup d'État de 1983 et accueillent depuis le régiment de la sécurité présidentielle.
27. Du reste, à Garango, où Emile Zigani et Blaise Sidiyani ont été abattus, une rue de moins de six mètres séparait l'établissement de la caserne de gendarmerie, celle-ci se trouvant quasiment dans la cour de l'école. Le président Compaoré argue d'ailleurs à l'époque de cette originalité pour justifier de la violence des gendarmes : « Les citoyens doivent comprendre que nulle part au monde, à New York, à Paris... on ne peut attaquer impunément une caserne » (*L'Indépendant*, n° 106 du 15 août 1995, « Une interview monstre ».)
28. Le MBDHP est créé en 1989 sous le régime d'exception au sortir de la période révolutionnaire.
29. La Confédération générale du travail du Burkina (CGT-B), créée en 1988, est la plus jeune centrale du Burkina Faso, et aussi la plus importante. Elle compte 12 fédérations, une trentaine d'unions provinciales et son orientation est le syndicalisme révolutionnaire de lutte de classe et l'anti-impérialisme (*Afrique XXI*, « La CGT-B, un syndicat révolutionnaire au Burkina Faso », entretien avec Richard Tiendrébéogo, printemps 2004).
30. Cf., entre autres, *L'Observateur paalga*, n° 7158 du jeudi 19 juin 2008, « Incidents à l'Université de Ouagadougou. La version du président Couliadiaty » ; *Le Pays*, n° 4142, 19 juin 2008, « Situation à l'université de Ouaga. La mémoire en défense du Pr. Jean Kouliadiati »
31. Cf., entre autres, *L'Événement*, n° 143, mise en ligne 15/7/2008, DOSSIER – UNIVERSITE, « Pr Kouliadiati, président de l'université. "Nous pouvons avancer sur tous les dossiers, sauf le dossier académique" » ; *L'Indépendant*, n° 774 du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire Situation à l'Université. Qui a donné l'ordre de tirer sur les étudiants ? ».
32. *Sidwaya*, 20 juin 2008, cité in *L'Indépendant*, n° 774 du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire Situation à l'Université. Qui a donné l'ordre de tirer sur les étudiants ? ».
33. *L'Observateur Paalga*, n° 7161 du mardi 24 juin 2008, « L'ANEB aux autorités : « Elargissez donc la MACO » », lundi 23 juin 2008 (conférence de presse de l'ANEB).
34. Idem.
35. *L'Observateur Paalga*, n° 7158 du jeudi 19 juin 2008, « Université de Ouagadougou. Halte à la violation des franchises universitaires ! » Déclaration de l'ANEB, mercredi 18 juin 2008.
36. Ce terme n'est pas choisi au hasard, comme nous l'avons vu dans l'explication de la clémence des condamnations des deux gendarmes mis en cause à Garango. De la même manière, dans le procès, en 1999, contre des membres du collectif

accusés d'incitation à la sédition de l'armée, d'incitation à la désobéissance civile et d'atteinte à la sûreté de l'État », le procureur soutenait qu'il s'agissait d'un procès aux fins d'éducation et de sensibilisation (*Le Pays*, n° 3694, 8 août 2006).

37. C'est las d'être renvoyé en permanence entre les juridictions de droit commun et la juridiction militaire depuis 1997 que le Collectif Juridique International Justice pour Sankara (CJIJS), au nom de Mariam Sankara et de ses enfants, se résoudra à porter cette affaire devant le Comité des droits de l'Homme des Nations unies en 2001. Toutes les étapes entreprises par les conseils auprès des juridictions nationales sont résumées dans Comité des droits de l'Homme des Nations unies, *Constatations, Communication n° 1159/2003, CCPR/C/86/D/1159/2003*, 5 avril 2006.
38. Il était un personnage central de la scène politique. Dès le début de la « Révolution », il est aux côtés de Blaise Compaoré et Thomas Sankara. Après le coup d'État du 15 octobre 1987, il soutient le nouveau chef de l'Etat. Au Congrès constitutif du Front populaire en mars 1990, il est le numéro 2. En avril, c'est la chute. Il crée son propre parti, le Parti des Travailleurs du Burkina (PTB). Le 9 décembre 1991, il perd la vie dans un attentat dans un quartier de haute sécurité. Malgré la mise en place d'une commission d'enquête indépendante pointant les responsabilités politiques dans ce meurtre, l'enquête traîne. Le 15 février 2005, un semblant de procès a lieu. Maître Dufлот, partie civile, dira que la tenue de ce procès est une « évacuation judiciaire » (*L'Observateur Paalga*, n° 6339, 24 février 2005, « Les assassins courent toujours »), l'accusé étant *un fou traîné à la barre* (*L'Observateur Paalga*, 18 février 2005, « Affaire Oumarou Clément Ouédraogo : un fou traîné à la barre ? »). Il sera acquitté.
39. Dans son rapport, la Commission d'enquête indépendante mise en place pour « déterminer la mort » de Norbert Zongo pointait six « sérieux suspects », tous membres du Régiment de la sécurité présidentielle. Seul l'un d'entre eux, Marcel Kafando, a été inculpé en 2001 « d'incendie volontaire » et « assassinat ». Egalement condamné en 2000 pour avoir « séquestré et torturé à mort » David Ouédraogo, le sergent Kafando est pourtant libre et perçoit toujours sa solde de militaire. Lors de son procès en 2006, le juge Wenceslas Ilboudo rend une ordonnance de non-lieu contre Marcel Kafando dans cette affaire.
40. Commandos.
41. *L'Observateur Paalga* cité par le SYNTER in *L'Indépendant*, n° 775 du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire. SYNTER. Déclaration sur la situation à l'Université de Ouagadougou » (le 4 juillet).
42. Selon Moumouni Derra, « Des étudiants ont été arrêtés dans les quartiers, dans les restaurants ou en bibliothèque, des gens qui n'étaient donc pas à la marche », *L'Événement*, n° 143, mise en ligne 15/7/2008, DOSSIER – UNIVERSITE, « Moumouni Derra, Président de l'ANEB. « Nous n'avons jamais demandé à siéger au conseil scientifique » ».
43. Par arrêté n° 2008-107/MESSRS/CAB du 27 juin 2008 du ministre.

44. Communiqué de la Direction générale du centre national des œuvres universitaires n° 2008-00021/MESSRS/SG/DG-CENOU du 28 juin 2008, « les résident(e)s des différentes cités universitaires de la ville de Ouagadougou sont invités à prendre toutes les dispositions nécessaires pour libérer leurs chambres et le CODE au plus tard le dimanche 29 juin 2008 à 18 heures précises ».
45. *L'Observateur Paalga*, n° 7173 du jeudi 10 juillet 2008, « Fermeture des cités universitaires. La plainte des délégués ». En outre, devant l'ultimatum, des étudiants n'ont pas pu récupérer leurs effets personnels, quelques semaines plus tard, des ouvriers ont été chargés de les vider. « Sous les yeux d'un huissier, les effets que celui-ci estime non importants pour l'étudiant ont été purement et simplement brûlés », rapporte *L'Événement*, n° 146, mise en ligne 30 août 2008 « Focus : Education. Crise universitaire. La reprise des cours s'annonce incertaine ».
46. *Événement*, n° 143, mise en ligne 15/7/2008. DOSSIER – UNIVERSITE. « Université de Ouagadougou. Vers la solution radicale. Quel avenir pour ces étudiants ? ».
47. Idem. La SYNADEC confortera cette fausse information en déclarant par la voix de son secrétaire général, Magloire Somé : « Au niveau du Synadec, nous avons examiné la question et nous sommes contre le fait [sic] que les étudiants aient compétence sur les dérogations. La dérogation, c'est la négation de la règle ».
48. Idem.
49. *L'Indépendant* réclamera plusieurs fois, après la décision du MESSRS, que les responsabilités soient déterminées, cf. *L'Indépendant*, n° 773 du mardi 1er juillet 2008, « Focus Crise à l'Université. Des sanctions contre les forces de l'ordre ? », *L'Indépendant*, n° 774, du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire Situation à l'Université. Qui a donné l'ordre de tirer sur les étudiants ? »
50. *L'Événement*, n° 143, mise en ligne 15/7/2008. DOSSIER – UNIVERSITE. « Magloire Somé, SG du SYNADEC La dérogation, c'est la négation de la règle ».
51. *Sidwaya*, n° 6248 du 29 août 2008, « Réaménagements au campus universitaire de Zogona. Les travaux avancent, des inquiétudes s'installent ».
52. *Journal du Jeudi*, n° 478, du 16 au 22 novembre 2000, « Université de Ouaga. La révolution d'Alfred Traoré ».
53. *L'Observateur Paalga*, n° 7197 du jeudi 14 au dimanche 17 août 2008, « Crise universitaire. Tirs groupés sur l'ANEB ».
54. *San Finna*, n° 470 du 7 au 13 juillet, « Crise à l'université de Ouagadougou : Pourquoi pas une médiation ? »
55. *L'Observateur Paalga*, n° 7165 du lundi 30 juin 2008, « Universités de Ouaga. Les raisons d'une fermeture ». Conférence de presse du MESSRS 28 juin avec le secrétaire général du ministère, Luc Yé, les présidents des deux universités concernées par la fermeture et les directeurs généraux du CENOU, du CIOSPB et du FONER.
56. *L'Événement*, n° 145, mise en ligne 17/8/2008, « Limogeage du directeur du CENOU ».
57. *L'Événement*, n° 146, mise en ligne 30/8/2008, « Les restos du cœur de Madame Sangaré ».

58. Cf., entre autres, *L'Observateur Paalga*, n° 7185, du lundi 28 juillet 2008, « Succession de Blaise Compaoré. Ce n'est pas une affaire familiale » ; *Jeune Afrique*, 1er juin 2008, « Grogne au CDP » ; *L'Indépendant*, n° 778 du mardi 5 août 2008, « Salif Diallo. Les n° 2 finissent mal en général », etc.
59. *L'Événement*, n° 143, mise en ligne 15/7/2008, Editorial, « UO Du calme, mettons balle à terre ! »
60. Idem. Salif Diallo a appartenu à l'UGEB à la fin des années 70, avant de la combattre dans les années 1990. En mai 1990, il était secrétaire d'État à la Présidence, secrétaire adjoint aux affaires politiques du Front populaire et membre de la direction de l'ODP/MT (l'Organisation pour la démocratie populaire - Mouvement du travail (ODP-MT), parti présidentiel qui deviendra le CDP en 1996. Selon *Article 19*, il est exclu du MBDHP à cause de son implication présumée dans l'arrestation de Dabo Boukary (cf. *Article 19*, December 1999, Issue 54, "Burkina Faso: One year on and still no justice. In memory of Norbert Zongo").
61. C'est ce manque de radicalité qui était souligné dans les articles de Norbert Zongo lors de la crise universitaire de 1997. Il parlait de « capitulation » et estimait que l'ANEB était « le plus grand perdant de cette débâcle, cf. *L'indépendant* n° 193, du 22 avril 1997, et n° 194 du 29 avril 1997 », « Crise universitaire ».
62. Et ce, en dépit du fait que certaines organisations faisant partie du Collectif aient pu le quitter pour intégrer le gouvernement, à l'instar de l'Alliance pour la démocratie et la Fédération/Rassemblement démocratique africain (ADF/RDA), de Hermann Yaméogo au moment de la refondation de l'université en novembre 2000.
63. *L'Étudiant Burkinabé*, n° 34, avril 2003.
64. *L'Indépendant*, n° 775 du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire. SYNTER. Déclaration sur la situation à l'Université de Ouagadougou (le 4 juillet) ».
65. *Sidwaya*, n° 6209, 3 juillet 2008, « Crise à l'université de Ouagadougou. Le MEFA tient l'ANEB pour responsable ».
66. *Bendré* 22 juillet 2008, « Situation à l'université de Ouagadougou. Indifférence coupable autour d'une affaire nationale ».
67. *L'Observateur Paalga*, n° 7197 du jeudi 14 au dimanche 17 août 2008, « Crise universitaire. Tirs groupés sur l'ANEB ».
68. Les deux articles concernés proviennent tous les deux de *L'Observateur Paalga*, le premier dans le n° 7185 du lundi 28 juillet 2008 (« Situation à l'UO. Une autre proposition de sortie de crise » - article de 1069 mots) signé de Mariam Sawadogo, étudiante à l'UFR/SEG ; le second dans le n° 7197 du jeudi 14 au dimanche 17 août 2008 (« Crise universitaire. Tirs groupés sur l'ANEB », « L'ANEB veut monter le peuple contre le gouvernement » - article de 1153 mots) signé du président CDP/UO, Aly Badra Ouédraogo, pour la coordination des étudiants. Ces deux articles ont 975 mots en commun, formant des phrases identiques... sachant que dans le premier il n'y a pas d'intertitres, contrairement au second.
69. *L'Étudiant Burkinabé*, n° 24, mai 1995.
70. Déclaration ANEB, Ouagadougou, le 19 février 1997, reproduite dans *Le Pays*, 21 février 1997, « Campus. L'ANEB persiste et signe ».

71. *L'Observateur Paalga*, n° 7169 du vendredi 4 au dimanche 6 juillet 2008, « Manifestation d'étudiants. Un faux journaliste échappe à un lynchage ».
72. *L'Indépendant*, n° 775 du mardi 8 juillet 2008, « Point de mire. SYNTER. Déclaration sur la situation à l'Université de Ouagadougou (le 4 juillet) ».
73. Moumouni Derra, président de l'ANEB, cité dans *L'Observateur Paalga*, n° 7174 du vendredi 11 au dimanche 13 juillet 2008, « Marche sur le MESSRS. L'ANEB rengaine ».
74. Tchernon, H.B., « Guerre des gourbins » au campus universitaire, *Alternative*, 7 février 2006.
75. *Sud Quotidien*, 8 juillet 2008, « Lutte contre la violence à l'Université Cheikh Anta Diop. Vers la création d'une police universitaire ».
76. Cf., entre autres, *L'Observateur Quotidien*, le 11 mars 2005, *Grève à l'université de Ouagadougou : Les étudiants ont déserté les amphis hier*, Communiqué de l'ANEB.
77. Déclaration du FICUA du 26 août 2008, *San Finna*, n° 478 du 1 au 7 septembre 2008, « La crise universitaire. La reprise a été décidée ».
78. *L'Observateur Paalga*, n° 7207 du vendredi 29 au dimanche 31 août 2008, CSCA/FICUA. « L'ANEB est en train de foncer droit dans le mur ».
79. *Sidwaya*, n° 6247 du 28 août 2008, « Reprise des activités académiques à l'Université ».
80. *L'Événement*, n° 146, mise en ligne 30/8/2008, « FOCUS: Education. Crise universitaire. La reprise des cours s'annonce incertaine ».
81. *L'Observateur Paalga*, n° 7206 du jeudi 28 août 2008, « Réouverture de l'UO. Plus de 2 milliards pour réussir le pari ».
82. *L'Événement*, n° 146, mise en ligne 30/8/2008 « FOCUS: Education. Crise universitaire. La reprise des cours s'annonce incertaine ».
83. *L'Observateur Paalga*, n° 7206 du jeudi 28 août 2008, « Mur de l'UO. Ces intellos qui veulent barricader la pensée ».
84. *Le Pays*, n° 4192 du 1er septembre 2008, « L'ANEB à propos de la reprise des cours à l'UO ».
85. *L'Observateur Paalga*, n° 7206 du jeudi 28 août 2008, « Réouverture de l'UO. Plus de 2 milliards pour réussir le pari ».
86. Conférence de presse sur la réouverture des Universités de Ouagadougou et de Ouaga II, « Déclaration liminaire prononcée par le secrétaire général du MESSRS », mercredi 27 août 2008.
87. ADEA/REESAO, 2008, *Guide de formation du LMD à l'usage des institutions d'enseignement supérieur d'Afrique francophone*. Elaboré par le Groupe de travail sur l'enseignement supérieur (GTES) de l'Association des universités africaines et le Réseau pour l'excellence de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Ouest (REESAO), ce guide est destiné à l'usage des institutions d'enseignement supérieur d'Afrique francophone.

Références

- Afrique XXI*, « La CGT-B, un syndicat révolutionnaire au Burkina Faso », entretien avec Richard Tiendrébéogo, printemps 2004.
- Arendt, H., 2005, *Du mensonge à la violence*, Agora, Calmann-Lévy.
- BAD/OCDE, 2005, *Perspectives économiques en Afrique*, pp. 150-167.
- Bianchini, P., 2002a, « La « refondation » de l'Université de Ouagadougou. Une mise en perspective », in Noble AKAM et Roland DUCASSE, *Quelle université pour l'Afrique ?*, Bordeaux, Editions de la MSHA, 2002, pp. 149-165.
- Bianchini, P., 2002b, « Entre instrumentalisation et autonomisation. Journalistes et militants dans les luttes scolaires et universitaires au Sénégal et au Burkina Faso (années soixante-quatre-vingt-dix) », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et le savoir*, n° 1.
- Bianchini, P., 2004, *École et politique en Afrique noire. Sociologie des crises et des réformes du système d'enseignement au Sénégal et au Burkina Faso (1960-2000)*, Karthala.
- Bianchini, P., Korbéogo, G., « 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, 2008.
- Foucault, M., 1993, *Surveiller et punir*, Gallimard.
- Foucault, M., 1997, *Il faut défendre la société*, Gallimard/Seuil.
- Johnstone, B., 2003, « Finance et accessibilité dans l'Enseignement supérieur : Droits d'inscription et prêts aux étudiants en Afrique au sud du Sahara », Conférence régionale sur *Amélioration de l'Enseignement supérieur en Afrique au Sud du Sahara : Ce qui marche !*, Accra, 23-25 septembre.
- Korbéogo, G., 1999, Logiques sociales et participation à l'espace syndical à l'Université de Ouagadougou, *Université de Ouagadougou, mémoire de maîtrise de sociologie*.
- Loada, A., 1999, « Réflexion sur la société civile en Afrique : le Burkina de l'après-Zongo », *Politique africaine*, n° 76.
- Martens, M., 1989, *Sankara, Compaoré et la révolution burkinabé*, EPO.
- MPélé, J., 2001, « L'école de la dette au Congo », in Toussaint, E., Zacharie, A., (dir.), *Abolir la dette pour libérer le développement*, CADTM, pp. 152-176.
- N'Diaye, B., 2001, « L'École de la dette au Sénégal », in Toussaint, E., Zacharie, A., (dir.), *Abolir la dette pour libérer le développement*, CADTM, pp. 132-149.
- Ouattara, V., 2006, *L'ère Compaoré. Crimes, politique et gestion du pouvoir*, Klanda Editions.
- Ouédraogo, J., 1999, « Burkina Faso : Autour de l'affaire Zongo », *Politique africaine*, N° 74.
- Ouédraogo, S., 2006, *Collectif des organisations démocratiques de masse et de partis politiques contre l'impunité au Burkina Faso*, UQAM, Centre de recherche sur les innovations sociales, Collection Mouvements sociaux, Canada.

- Taha et Wowobé, 1982, « Vers un fascisme sanglant en Haute-Volta : le spectre du PCRV et la guerre contre ses soi-disant militants », *Peuples noirs, Peuples africains*, N° 30, pp. 17-38.
- Traoré, A., 2003, *Mémoire sur les violences et violations des franchises universitaires à l'UO 2000-2002*.
- UGEB-ANEB, *Dossier sur la répression exercée sur l'ANEB par le CNR et ses CDR depuis le 4 août 1983*.
- Wise, C., 1998, « Chronicle of a Student Strike in Africa: The case of Burkina Faso, 1996-1997 », *African Studies Review*, Vol. 41, N° 2, pp. 19-36.
- Zagré, P., 1994, *Les politiques économiques du Burkina Faso. Une tradition d'ajustement structurel*, Karthala.



Financing Higher Education through Value Added Tax: A Review of the Contribution of the Ghana Education Trust Fund (GETFund) in Fulfilment of the Objectives of Act 581

Francis Atuahene*

Abstract

The Ghana Education Trust Fund (GETFund), funded by a percentage of the national Value Added Tax, has had as its purpose, since its establishment in 2000, the enhancement of primary, secondary and particularly tertiary education. This research paper examines the perceptions of key stakeholders as to the contributions, thus far, of the GETFund in addressing principal objectives and challenges such as infrastructural development, research and faculty development, the promotion of technology, mathematics and scientific education, student access and gender equity. Through the lens of stakeholders, recommendations are offered for potential enhancements to the GETFund and for its adaptation to other national circumstances. The analysis of this paper is primarily a combination of the perceptions of stakeholders such as vice-chancellors, pro-vice-chancellors, registrars, principals, legislators, student leaders, public officials, etc., as well as available GETFund disbursement formulae and policy papers from 2001 to 2006. The outcome of this study is a series of judgements on the contribution of the GETFund compared to prior government objectives and recommendations relevant to the adaptation of the programme in other nations.

Résumé

Depuis sa création en l'an 2000, l'objectif du Fond fiduciaire du Ghana pour l'enseignement (GETFund), qui est financé en partie par les recettes de la TVA nationale, est d'améliorer l'enseignement primaire, secondaire et

* Department of Educational Development, West Chester University of Pennsylvania.
Email: Fatuahene@wcupa.edu

particulièrement universitaire. Cet article analyse ce qui, du point de vue des principales parties prenantes, a été jusqu'ici la contribution du GETFund à la réalisation de certains des principaux objectifs et défis tels que le développement des infrastructures, la recherche et le développement des facultés, la promotion des technologies, des mathématiques et de l'enseignement des sciences, l'accès des étudiants et l'égalité entre les genres. Sur la base des perspectives des parties prenantes, des améliorations potentielles sont recommandées pour le GETFund et pour son adaptation à d'autres situations nationales. Cette analyse procède principalement par une synthèse des points de vue des parties prenantes tels que les recteurs, vices recteurs, agents des inscriptions, directeurs, législateurs, dirigeants des étudiants, fonctionnaires, etc., avec des formulaires de décaissements et des notes d'orientation disponibles entre 2001 et 2006. Le résultat obtenu est une série d'appréciations portés sur la contribution du GETFund qui est comparée aux objectifs précédents du gouvernement et aux recommandations concernant l'adaptation du programme à d'autres pays.

Introduction

Higher education in Africa has generally suffered decline in recent decades. This has been a result of a variety of circumstances in various combinations, depending on the nation in question. These circumstances include general conditions of poverty in precarious economies, political instability and war. Accompanying them were phenomena such as oppressive dictatorships that undermined the basic conditions of free inquiry associated with higher learning and research. In addition, health crises such as HIV/AIDS directly affected university constituencies as well as undermining social development as a whole. At the same time, the emigration of skilled and highly educated professionals to other regions took place; and governments and NGOs gave priority to primary and secondary education for investment in an environment of limited resources and broad needs.

In nations that are politically stable and relatively open, issues of deficiency of resources persist and inhibit genuine interest in tertiary education development. The over-reliance on central governments for fiscal support in the midst of distressed economies and strict budgetary allocation remains a threat to higher education in Africa. In Ghana, for example, the entire budget for higher education in 2000 was \$23,870,359 million, which constituted 12 per cent of the total government discretionary budget for education distributed among five public universities and eight polytechnic institutes (Effah 2003). This predicament has negatively affected institutional development, quality and relevance of academic programmes, limited access to qualified students, and

resulted in poor infrastructure development. However, the importance of tertiary education to national development resonates with government policies. Resulting from the magnitude of the need for financial support, several forums comprising the government, policy makers and educators, student leadership, and the private sector were held to find remedies to the financial menace faced by universities and colleges in Ghana.

Ghana has addressed this need to create special and increased funding for education – primary, secondary and tertiary – through the establishment of a special value-added tax on goods and services. This has led to the creation of the Ghana Education Trust Fund, or GETFund. The GETFund, through a government-appointed but independent board of directors, has invested in a variety of capital and programmatic efforts to elevate education in Ghana, and has increased spending on education, especially tertiary levels, several times over. Under this fund, 20 per cent of the existing Value Added Tax (VAT) – that is 2.5 per cent – is paid into the GETFund account to support education at all levels (GETFund Act 581, 2000), particularly the tertiary level. The GETFund has potential for replication and adaptation in Africa and other developing nations, and in fact is the subject of study by other nations. This paper analyzes policy documents and the perceptions of key stakeholders as to the achievements and fulfilment, thus far, of the GETFund principal objectives: infrastructure development, research and faculty development, the promotion of technological, mathematics and scientific education, student access and gender equity. Divided into three sections, the first part of this paper unearths the financial conundrum faced by the general education system in Ghana, culminating a discussion of cost sharing mechanisms in higher education. Part two describes the creation, objectives and implementation of the GETFund. The last section discusses the achievements of the GETFund objectives – supported by documentary evidence and relevant interview excerpts.

Research Methodology

This policy research conducted in Ghana sought to answer the question how the GETFund is meeting its statutory obligation by investigating its contributions toward the country's educational system. Using qualitative research methodology and the Interpretative Constructivist theoretical approach, the researcher interviewed key policy makers, student leaders and university administrators about the fulfilment of Act 581's objectives. In addition, government and other documents were examined and analyzed. Social constructivism, which originated from the sociological work of Lev Vygotsky, approaches knowledge construction from a cultural perspective. This theory postulates that reality is constructed through human interaction (Kukla 2000). The way we

know about a phenomena is not just through invention or discovery but through social construction (Kukla 2000). That is, through human interactions individuals create meanings of knowledge within their historical and cultural context (Kukla 2000). Thus, understanding a phenomenon and learning occurs when individuals are involved in the social activities within their communities. Constructivists believe that our understanding of reality and knowledge is based on our ability to socially construct experiences and to make sense of them. Using a constructivist approach in qualitative face-to-face interviews, participants of this study had the opportunity to construct their views and perceptions about their interpretation of the achievements of the GETFund toward its objectives. More importantly, allowing study participants to share their voices about the GETFund provides another dimension of interpretation to documentary evidence. As Patton (2002) noted, ‘... there is a very practical side to qualitative methods that simply involves asking open-ended questions of people and observing matters of interest in real-world settings in order to solve problems, improve programs, or develop policies’ (p. 136). In this sense, the interpretative constructivist approach, whose key audiences, including programme directors (for example, GETFund administrators and Board of Trustees) and beneficiaries (students represented by student leadership and institution heads) share their experiences about the activities and projects of the GETFund.

Additionally, interview data were cross-analyzed with existing government documents and yearly GETFund parliamentary appropriations. Overall, twenty-one participants identified as knowledgeable about the GETFund participated in the study. Rubin and Rubin (2005), for example, emphasized that to ensure credibility of research, the researcher should interview people who understand and have deeper information on the issue. They believed that the credibility of the interviews depends on the knowledgeability of the interviewees or participants of the study. Purposefully, the researcher identified and interviewed people who meet at least one of the following criteria:

- (a) Worked or works for the university and has knowledge of challenges facing universities in Ghana, and especially problems associated with financing higher education.
- (b) Have either served on university committees or are currently involved in university policy decision-making.
- (c) Are currently or have previously been involved in the administration of the Ghana Education Trust Fund.
- (d) Are aware of the activities – formulation and implementation of the Ghana Education Trust Fund – and also understand the goals and objectives of the policy.

- (e) Understand the activities of Ministry of Education and Sports (MOES) and/or the National Council for Tertiary and Education (NCTE).

The purpose of this was to gather rich information that illuminates the research question for the study. As noted by Patton (2002), ‘The logic and power of purposeful sampling lie in selecting information-rich cases for the study. Information rich cases are those from which one can learn a great deal about issues of central importance to the purpose of the inquiry...’ (p. 230). The table below provides a summary of the participants of the study, representing five public institutions – University of Ghana, Kwame Nkrumah University of Science and Technology, University of Cape Coast and Accra and Kumasi Polytechnics.

Table 1: Interview Participants

Heads of Institutions/Top University Administrator	Staff/Professional	Students/Representative	Other Government Officials
Vice Chancellor (UCC)	Accountant (KNUST)	NUGS President	Administrator at the NCTE
Pro-Vice Chancellor (KNUST)	Finance Officer (KNUST)	Former NUGS President	IRS Public Relations Officer
Registrar (UCC)	Development Officers (UG)	SRC President (UG)	GETFund Deputy Administrator
Principal (K-Poly, Accra Poly)	Development Officers (KNUST)	SRC President (KNUST)	GETFund Internal Auditor
Assistant Principal of Accra Poly	Development Officers (UCC)	SRC President (UG)	Former Trustee of GETFund
Total = 6	5	5	5
Overall Participants = 21			

SRC – Student Representative Council

NUGS – National Union of Ghana Students

Challenges of Financing Higher Education in Ghana

Following Ghana’s independence, various governments, particularly Dr Kwame Nkrumah’s Administration, considered the importance of education as a tool for socio-economic engineering and national development. Governments have

concentrated considerably large budgetary allocations to expanding education (Ministry of Education 1996), especially at primary and secondary levels. This initiative has remained on government's policy agenda and several education reforms. For example, the 1987 comprehensive educational reform programmes focused on opening access to primary and secondary education. Throughout the period of reforms, the Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS) forecasted an increase in participation at secondary schools from 17 to 25 per cent by 2004 (Republic of Ghana 2004). At the Senior Secondary School (SSS) level, enrolment increased from 146,000 to 195,000 between the 1987-1988 and 1997-1998 academic years and by 2000-2001, it was 204,000 for the age group 16-18. As well, the number of public secondary schools increased from 240 to 474 (Republic of Ghana 2004). Unfortunately, academic facilities and resources at the tertiary education level remained unexpanded to accommodate qualified students. Consequently, only 3 per cent of the of the 18-23 year group qualified students have access to tertiary education (Effah 2003).

Each year, more than 60 per cent of the qualified applicants seeking entrance to the universities and polytechnics do not gain admission due to limited residential and academic facilities. As Kigotho (2004) noted, 'African governments often have few resources to devote to higher education. Since 1990, enrolment at Ghana's five public universities has jumped from 12,000 to 65,000 students. At the University of Ghana alone, enrolment has risen from 7,500 to 25,000 students, while its physical facilities have stayed largely the same' (p. 2). This is due to the lack of financial resources to support institutions to improve and expand their facilities.

Meanwhile, the 1992 Fourth Republican Constitution of Ghana places the responsibility on central government to make basic and secondary education free with an emphasis of making higher education accessible and 'progressively free'. Prior to that other ordinances and decrees such as the 1961 Education Act and the Provisional National Defence Council (PNDC) law 207 established also placed huge responsibility on the central government and the District Assemblies to financially support education at the pre-tertiary levels, particularly basic and primary education. Nevertheless, lack of financial resources has made it difficult for most of the assemblies to perform these responsibilities (Republic of Ghana 2004). In terms of tuition, education is a free, publicly provided commodity for most students. Yet, universities have recently introduced a fee-paying for students who do not meet regular university admission criteria, but demonstrate the potential to succeed in higher education. Although students at various levels of education do not pay tuition and instructional fees, certain defined incidental fees are accessed, the impacts of such contributions to the financial viability of institutions are minuscule. The

central government provides all the educational facilities, pays the salaries and allowances of teachers, faculty members, staff and administrators through the Ministry of Education's annual budget (Ministry of Education, 1996).

Beginning in the 1970s, the government paid the boarding fees for students at the universities. This situation existed until the 1980s when the government launched the Economic Recovery Programme (ERP) to stabilize the economy by placing emphasis on the improvement of social services. The Education Ministry, as part of the reform programmes, spent 87 per cent of the 1996 Recurrent Budget on personnel salaries (Republic of Ghana 2003), yet the tertiary education sector remains under-funded. Overall, Ghana spent about 4.2 per cent of its Gross National Product on public education as compared to 3.5 per cent for Africa and 3.9 per cent for developing countries in general (Republic of Ghana, 2003). At the same time, the Ministry of Education Youth and Sports' (MOEYS) 2002 budget was 24.2 per cent of total domestic expenditure. Moreover, the total recurrent spending on education was GH¢ 2,569,550 million (5.4 per cent of GDP) in 2002 and increased to GH¢ 3,277,635 (5.9 per cent of GDP) in 2005 (Republic of Ghana 2003). In comparative terms, this is a clear indication of the Government of Ghana's continued commitment and view of education as a conduit for socio-economic revitalization.

Moreover, the evolution of the total government expenditure by the Ghana Education Sector Financing Model from 2002 to 2005 shows that out of the GH¢2,916,292 million and GH¢4,006,846 million allocated to all levels of education in 2002 and 2005 respectively, the tertiary education sector's share was GH¢381,975 million (13.1%) and an estimated GH¢477,872 million (11.92%) respectively (Republic of Ghana 2003). Similarly, of the total educational expenditure of GH¢736,173,700 in 2005 the government of Ghana's (GoG) share was 485,553, 900 (66%), in 2006 the amount increased to GH¢648,325,700 (68.1%) of the total of GH¢952,845,000. In 2007, government's share of education expenditure was quite steady at GH¢ 867,133,297 (68.1%). The 2008 budget witnessed a slight increase in the allocation for 2008 to GH¢841,352,648 (71%). But tertiary education's share of these expenditures was 19.6 per cent in 2005, 22.5 per cent in 2006 and 23.0 per cent in 2007 respectively (Report of the MOESS 2008). However, even though government expenditure has seen a sharp increase over the years, it is important to point out that just like other developing countries, universities in Ghana remain under-funded. This is reflected in the quality of education, provision of academic facilities and student support services – for example, computing and the limited use of modern instructional technologies, access to first class electronic and online academic resources – journals, interlibrary book loans, etc.

Economically, Ghana has seen gradual improvements, with annual economic growth rate *per capita* rising from -1.1 per cent to 1.9 per cent for 1980-1990 and 1991-2003 respectively (Republic of Ghana 2003). Public expenditure on education as a percentage of Gross Domestic Product rose from 3.2 per cent to 4.1 per cent (Africa Development Bank 2005). Although one-third of the country's budget goes to education, 90 per cent of this is solely for remuneration. This leaves only 10 per cent for administration and investment (Republic of Ghana 2003). However, competing social services and budget constraints limit how much government contributes to education. Universities do not always get their projected requirements during the fiscal year. For example, in his contribution to the 2004 International Reference Handbook for African Higher Education, Paul Effah reported that only \$17,942,946 million (i.e. 56.34%) of the \$31,844,839 million and \$348,509 (i.e. 56.66%) of the \$618,135 respectively requested by universities and polytechnics in 2000 were granted by the government. Effah (2003) noted, '... the most serious challenge facing higher education in Ghana ... is inadequate funding' (p. 343).

Various reasons may be cited to explain the under-funding of institutions. First is the distressed economy. Ghana's economy depends mainly on the production of primary agricultural products. Previous political instability and prolonged corruption have had a huge impact on the economy. The misplaced priority and the misconception of higher education's role in human capital formation and socioeconomic development as postulated by the World Bank was also a major culprit of the current situation in the sector. Finally, the socialist perception of tuition free education and the unification of university governance and administration under national central government had impacted tertiary education. A case in point is the prolonged centralization of higher education under the direct governance of the state. Until the 1992 Fourth Republican Constitution, which ushered in a new policy dimension for the governance of higher education and the role of government in ensuring equity and accessibility of education at all level, heads of state or presidents, depending on the regime type, were the chancellors of universities in Ghana. Situations like this not only hinder universities' autonomy in policy decision making, but make it difficult to introduce market policies and principles into the nation's higher education system.

Unfortunately, many attempts to introduce market principles – cost sharing, particularly in the universities as part of efforts to solve the financial problems facing universities – have met with serious challenges from students. Students cite Article 15 of the 1992 Constitution, which states that 'higher education shall be made equally accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means, and in particular, by the progressive introduction of

free education'. In their opinion, since university education benefits everyone, the government bears the responsibility to support the sector. Nonetheless, government continues to press students to bear part of the cost of their education by a student loans scheme. Still, tuition remains the government's responsibility for regularly accepted students and for those admitted through the dual track (fee-paying) stream.

The Student Loans Scheme

As part of the solution to the financial challenge faced by universities, a student loans scheme was initially introduced in 1971-72, but was abolished after the coup d'état of 1992. It was later reintroduced in 1975. However, the scheme faced terrible problems in the recovery of loans. Within eleven years of its operation, a total of GH¢33.5 million (US\$375,560) was owed to the scheme by students (Sawyer 2001). Of this, only GH¢185,000 (US\$2,074) was paid back. In 1989, the policy was modified and the Social Security and National Insurance Trust (SSNIT), an organization in charge of pension and retirement programmes in Ghana, was added to participate in the scheme. One important aspect of the new policy was that government heavily subsidized the interest rate. Students were supposed to pay 3 per cent interest, which was increased to 6 per cent in the 1990s. With these favourable repayment terms, alleged administrative inefficiencies by the SSNIT, and poor loan recovery and repayment because graduates do not secure jobs immediately after graduation, the operation of the scheme suffered, making it indebted to SSNIT. Regrettably, the scheme in Ghana ran into a deficit of US\$16 million (SAPRI 2001) due to high defaulting rates on the part of both students and government. The government for instance owed SSNIT an estimated amount of \$23.9 million as part of its subsidized interest (Roussouw 2001). At the same time, students owed up to ₵1.4 trillion (US\$154,696,133) since the scheme's inception (Bimpong 2004, Public Affairs Department 2004). The impact of this was very unfavourable. The high defaulting rates affected some guarantors, whose pension allowances were withheld by the SSNIT. Students' loans were delayed during the academic year, and several strikes and protests against government resulted, and in extreme cases leading to the death of a student through demonstrations and clashes with the police. The academic calendar also suffered from these events as demonstrations led to closure of universities, which created an admission backlog. Currently, the newly established Student Loan Trust under the GETFund is designed to address some of the discrepancies associated with the previous system. Remedying the student loans problems has always been a challenge in Ghana, like in many African countries, but some governments have partly succeeded in pressing the need for student contributions to their education.

Other Students' Contributions to Higher Education

Owing to the fact that the state alone could not wholly finance higher education, the government introduced some cost sharing policies such as academic user facility fees, residential facility fees, and other hall maintenance dues, etc., as part of the contribution of students to their education. The introduction of fees always evoked public agitation, mainly from student leadership and usually resulted in strikes, demonstrations and the disruption of the academic calendar. By the mid-1990s some sort of fees existed on almost all university campuses. For example, in 2005-2006 students at the KNUST were paying ₵1,192,000 (US\$133.184) and ₵ 847,000 (US\$94.64) as fees for freshmen and continuing students respectively. Meanwhile estimates by the UNDP showed that the cost of financing university education in Africa was \$10,000-\$15,000 for a four-year degree, i.e., \$2,500-3,750 a student per annum, whereas the World Bank also reported a sum of \$2,000 per year. At the same time universities in Ghana, just like their counterparts in Kenya, Tanzania, Uganda and Nigeria, have introduced a dual track policy where students are admitted through an alternative admission process to pay tuition and other incidental costs. Under this policy, students who qualified but did not meet the competitive admission cut-off point requirements are offered a fee-paying track option.

The dual track policy has become another financial breakthrough for universities, even though not many students are admitted through this stream. At the Kwame Nkrumah University of Science and Technology, the proposed Ghanaian tuition paying track for the 2006-2007 academic year was US\$1,500 for social science, tourism and culture; US\$2,000 for sciences, art, architecture, land economy, development planning, law, agricultural science, natural resources, and nursing; US\$2,000 for business administration; US\$2,500 for engineering/pharmacy, and US\$3,500 for medicine. Besides, freshmen pay ₵1,191,000 and continuing students pay ₵847,000 towards academic maintenance fees. However, there remain a greater number of students who are not capable of paying tuition for their studies if offered a place at the university.

From the foregoing discussion of the financial situation of higher education in Ghana, it is obvious that the country is strongly committed to education in terms of its allocation of resources. In 2003, it was envisaged that 4.2 per cent of its GNP would go to public education compared to the respective 3.5 per cent and 3.9 per cent share allocated by Africa and Developing Countries (Republic of Ghana 2003). But realistically, universities remain financially handicapped partly because poor economic conditions do not allow the introduction of tuition to support government allocations. Thus, revisiting the debate on higher education finance and cost sharing mechanisms in the 1990s was not just a matter of policy choice, but a necessary expedient for the survival of

higher education in the country. As part of the debate on the state of higher education finance in Ghana, different steering committees, conferences and fora, including regional meetings in 1995, the Tertiary Education Mid-Term Review in 1995 and the Akosombo Fora in 1997 and 1998 reiterated the need for government to redefine and reform higher education funding policy. With various recommendations such as improved government grants, the introduction of cost sharing and cost recovery measures (tuition, research, student maintenance fees), it was agreed that government would continue to bear the cost of accommodation for residential students and healthcare for all students, while any attempt to introduce tuition fees was suspended (Tertiary Report Series 1998).

As an alternative, the National Union of Ghanaian Students (NUGS) initially proposed the establishment of an Educational Security and Insurance Trust Fund (ESITF) and Tertiary Education Endowment Fund (Technical Report Series 1998). The purpose was to mobilize financial support from organizations which were beneficiaries of the product of education – the private sector, NGOs, companies, and Ghanaians abroad – to contribute to this fund to support students and institutions. With the multiple ideas presented to the government and policy makers, it was also suggested that for tertiary education to survive in the country, the private sector should become involved in its provision and finance (Report of the President's Committee on Review of Education Reforms in Ghana 2002). There was also the recommendation for universities and the government to create sound university-industry relationships to coordinate and support university research and students' projects. The government was also prompted to establish an Educational Trust Fund from which additional sources of income could be generated to support higher education through the imposition of additional tax (National Forum on Funding of Tertiary Education 1997). As it has always been the norm, '[A]lthough the concept Education Fund is generally acceptable, the idea of an imposition of another tax on companies, workers, etc. did not go down well with many of the participants, particularly the Private Enterprise Foundation who felt that it would overburden taxpayers...' (p. 11). Still, the need to press this proposal was very clear, taking into account the perils facing the tertiary education sector.

The Ghana Education Trust Fund (GETFund)

By far, one of the most important recommendations in the funding regime of tertiary education was the establishment of an education trust fund that flowed from the Akosombo forum. This policy has been described by Effah (2003) as a 'landmark policy' initiative in Ghana. In January 1999, the President of the National Democratic Congress (NDC) party incorporated the NUGS proposal into his annual address to Parliament, and a technical committee subsequently

recommended its broad objectives and outlines (Harsch 2000). Debates over the policy framework on the fund led to a series of parliamentary deliberations until 2000 when the Ghana Education Trust Fund Act 581 of 2000 became law (Effah 2003; Harsch 2000). The Internal Revenue Service was required to increase the already existing Value Added Tax (VAT) rate from 10 per cent to 12.5 per cent, of which 2.5 per cent was scheduled for the GETFund account to supplement government budgetary allocations to education. Initially, the GETFund was projected to generate about 200 billion cedis (i.e. US\$54 million) annually. The GETFund represented 0.34 per cent of GDP in 2003 and it is projected to increase to 0.81 per cent in 2008 (Republic of Ghana 2003). The objective and purpose is to provide supplementary funding for institutions and research, scholarship, and grants for needy but exceptional and academically promising students at all levels of education.

The objectives of the GETFund Act 581 are (i) To provide financial resources to support all institutions in developing their infrastructural and academic facilities; (ii) To provide additional sources of funds for gifted but needy students through the Ghana Scholarship secretariat in the form of scholarships and grants; (iii) To generate monies to support the student loan scheme for nationally accredited institutions; and (iv) To offer grants to higher education through the National Council for Tertiary Education (GETFund Bill, Act 581, 2000).

Administration and Management of GETFund

A government-appointed administrator and an independent seventeen-member Board of Trustees comprising representatives of the Ministry of Finance, Ministry of education, National Council on Tertiary Education, heads of institutions, student leaders and representatives from religious bodies was formed to manage the operations of the new fund. The board is charged with the responsibilities of overseeing the collection, account keeping, and investing the fund in line with the goals and objectives of the Act (GETFund Act 581 2000). However, the Board of Trustees, in exercising its functions and powers, receives policy directives from the Minister.

The Board is required by Act 581 to submit a report summarising the general activities of the Fund within a period of six months at the end of each financial year for scrutiny by the minister. This report is then submitted to parliament two months after receipt (GETFund Act 581 2000). Moreover, the Act outlines the policies and procedures by which funds can be accessed by institutions and affiliated agencies of the Ministry of Education. The administrator is required to submit a budget detailing allocations of monies to the various accounts created by the Board of Trustee for scrutiny. Internally, funds

and projects requested by institutions are scrutinized to assess their importance, compared with other competing institutional requests and demands. An external auditor – the Auditor General – also oversees the proper allocation of monies as administered by the constituted Board of Trustees. At the same time, the Board is required to submit to parliament an annual report of its financial statements. Funds are allocated by the Board taking into consideration what it refers to as the critical areas of education – infrastructural development, research and faculty development, student support in the form of loans, grants and scholarships, the critical and disadvantaged areas such as northern Ghana and emergency areas.

Accessing the GETFund – Policies and Procedures

Policy implementation without effective monitoring procedures is a recipe for policy failure. Since the greater percentage of the GETFund disbursement goes to universities and colleges, the Board evaluates institutional requests on the principle of equity, available funds and the priority that can be accorded to the specific projects from the various institutions. To access money from the GETFund, institutions must adhere to a clear procedural framework. For example, universities are required to submit their requests for projects, equipment, payment of approved projects (upon the successful completion of a bidding and offer extended to a contractor), etc., through the National Council of Tertiary Education (NCTE). Requests from semi-autonomous institutions or colleges and payment for their approved projects are coordinated through their Principals. The Minister of Education or designated representative coordinates all projects and payments for pre-tertiary education levels. Scholarship grants are made by the Registrar of the Scholarship Secretariat; and contractors are allowed to bid for GETFund-supported projects. However, only the Minister of Education, the Chief Director of the Ministry of Education, Officials of the NCTE as well as the heads of the various tertiary institutions may on enquiry be given information regarding payments made or to be made.

The GETFund Act requires the Board of Trustees to submit a yearly distributional formula on how they intend to allocate money to the various levels of education and projects, and submit an annual financial statement to parliament. Section 29 of the GETFund Act 581 outlines specific monitoring and controlling procedures for the implementation process. Specifically, Act 581 states that:

- (i) The Board shall submit to the Minister as soon as practicable, and in any event not more than six months after the end of each financial year, a report dealing generally with the activities and operation of the Fund during the year to which the report relates and shall include (a) The

audited accounts of the Fund and Auditor-General's report on the accounts of the Fund; and (b) Such other information as the Board may consider necessary.

- (ii) The Minister shall within two months after the receipt of the annual report submit the report to Parliament with such statement as he considers necessary' (GETFund Act 581, 2000, p. 12).

At the local and institutional level, the Board has developed policies and procedures to ensure proper utilization for institutions and agencies that access the GETFund. There are over twenty requirements designed to ensure the smooth implementation of projects and programmes supported by the GETFund. These policies are intended to track the outflow of funds to the various institutions. Since the greatest percentage of the projects and programmes involves the issuance of cheques, the Board has carefully eliminated the predominance of intermediaries. For instance, institutions are not allowed to purchase equipment for reimbursement. Instead, the GETFund deals directly with suppliers of equipment such as computers, vehicles and other academic facilities, upon the request of the respective institution. Primarily, the Board requires that approved contracts for projects under GETFund should be made by the respective competent tender boards with copies of the award sent to GETFund headquarters in Accra. In addition, requests for payment are also made through representatives of the various levels of education – Minister of Education, agencies of the Ministry of Education and the National Council for Tertiary Education and or the vice chancellors and principals of the respective tertiary institutions representing the interest of primary, secondary and tertiary education respectively. Requests for scholarship grants are made through the Scholarship Secretariat (drawn from the GETFund's Policy Sheet 1).

In addition, the Board supplies the Minister's allocations of monies for scholarships, research and effective implementation of the policy. Institutions have to monitor the activities of contractors of construction projects. The administrator and the Board of Trustees invest powers in the institutions and all the agencies that benefit from the GETFund in the bidding process and awards of contract before a cheque is issued for specific projects. Officials of the GETFund occasionally visit these institutions to observe the status of GETFund-supported projects.

Allocations of GETFund

Allocation and disbursement from the GETFund have increased quite rapidly since its establishment in 2001. For instance, a total of ₦358.3 billion was projected in 2001 budget statement. However, during the year, ₦497 billion was allocated and ₦390 billion was generated for 2002. By 2003, the amount had risen to ₦400 billion. In 2004, there was a 41 per cent increase in the approved amount over the 2001 figure to ₦700 billion. In 2005, Parliament approved ₦1.1 trillion, and 2006 ₦1,330 trillion.

In 2008, Parliament's approval for GETFund was ₦1.6 trillion. This took into consideration the priority needs highlighted in the current Education Strategic Plan and the Education Sector Reforms which included Facilities and Infrastructure, Scholarships, Students' Loan Trust, Faculty Development and Research, Special Support for Medical Studies, Special Support for Telecom, Open Universities and Colleges of Education.

Contributions of the GETFund to Education

The GETFund is having a remarkable and robust impact on the development of universities and polytechnics in the country, particularly in the area of infrastructure, which has over the years remained a huge challenge for institutions. Available figures from the 2008 education sector report of the Ministry of Education revealed the GETFund as the second major source of finance to the education sector, contributing 10 per cent and 12.9 per cent to government expenditure in 2006 and 2007 respectively.

Universities are undergoing a period of renaissance and rapid reconstruction. Infrastructure, faculty research and development, and the promotion of postgraduate studies are among the key focus of the management of the Fund. The provision of financial support to the government scholarship scheme, and the establishment of the new Student Loan Trust fund, are marked examples of GETFund's success.

Primarily, the GETFund supports the modernization and improvement of facilities in the universities and polytechnics. One of the major challenges facing universities and polytechnics was the dilapidated state of buildings on campuses nation-wide. Under such spatial constraints, they were unable to accommodate sufficient students in halls of residence and lecture theatres. The gradual improvement of these facilities with the support of GETFund has by and large alleviated this situation. This contributed partly to the massive enrolment increase from 63,576 in 2003-2004 to 88,445 in 2006-2007. At the polytechnic levels, enrolment increased exponentially from 18,459 in 2002 to 73,404 in 2005. Additionally, the GETFund supports the expansion and development

of distance education facilities as a means of expanding access. As a result, enrolment has risen from 750 in 2002 to 3,618 in 2003 (Osafo-Mafo, 2004). The GETFund has created a scholarship scheme under its Manpower Development system to train faculty members. As of 2005, over 60 people had received support for advanced training in local and foreign universities.

As it was previously stated, the findings of this study were a series of judgements on the fulfilment of the GETFund objectives, particularly as compared to government objectives. Participants in the study repeatedly emphasized the tremendous impact of the GETFund in developing infrastructure at all levels of education. Commonly cited themes included the improvement of academic and residential infrastructure; the support for the development of Information and Communication Technologies; bridging the gender disparity gap by focusing 60 per cent of the scholarship amount on female education; the creation of the Student Loan Trust; supporting faculty research and development; and the improvement of conditions and resources at the nation's technical and vocational institutions, which is in consonance with the objectives of Act 581 that established the GETFund.

The Fund has contributed over five trillion Ghanaian Cedis to various programme developments since its creation in 2001. The GETfund has financed over 500 different projects, most of which involve construction and rehabilitation of academic buildings. While some have been completed, others are ongoing and are at various stages of completion (GETFund 2005). Table 4 shows how much the administrator and the Board of Trustees of GETFund allocated to the critical areas of institutions in 2004. Infrastructure development (74.4 %) is prioritized because of the major threat that poor infrastructure poses to access. For many years, academic and residential facilities at the tertiary education levels had not seen improvement. For example, dormitory rooms that were officially designed to accommodate two students were assigned to four; lectures halls with a capacity of about two hundred students were being occupied by over three hundred; facilities were over-stretched; dormitories overcrowded; and consequently, universities could not accept all qualified applicants. The Board sees this area critical to the development of a vibrant higher education system. Faculty development and research (5%), scholarship (4.75%) and student loans (4.3%) show the allocation of GETFund to these important areas of education.

Table 2: GETFund Distribution Formula for 2004

Area	Per cent	Amount in million of cedis
Infrastructure	74.4	521,000,000
Scholarship	4.7	33,000,000
Loans Scheme	4.3	30,000,000
Faculty Dev. & Research	5	35,000,000
Other (Including Vehicles)	5	35,000,000
Investment	4.3	30,000,000
Contingency	2.3	16,000,000
Total	100	700,000,000 (US\$ 78,908,003.43)

Source: GETFund Headquarters, Formula for the Distribution of the GETFund, 2004. Currency conversion was based on February 20, 2004 mid-rate value (1 US Dollar = 8871.09 Ghanaian cedi)

Table 2 provides a comprehensive overview of how the Board of Trustees expended GETFund money since 2001. These figures have not been stable because the amount allocated depends on the available fund accruing from the 2.5 per cent VAT, the varying requests from institutions, and the needs in other areas of education identified by the Board. Providing support for students through loan schemes and assistance is also another important area on the Board's agenda. It is a statutory requirement. Supporting faculty research through the NCTE is also given impetus. As the Board allocates monies for various developmental projects, it also makes provision for unforeseen emergencies that may result from storms, floods, fire and any other disasters threatening the educational sector, particularly at the pre-tertiary levels. To this end, there is an established Member of Parliament emergency fund to support such future contingencies. 'Contingency', by the definition of the Board of Trustees, includes:

- (a) Any projects identified by the Members of Parliament in their respective districts as an emergency may be funded from this account.
- (b) Historically disadvantaged areas, which consist of the three northern regions – Northern, Upper East and Upper West – in addition to the Brong Ahafo Region, North Volta Region, Afram Plains Ashanti Region and eastern region and other historically deprived communities that have stalled in education development.
- (c) Distance Education (Presidential Special Initiative, PSI), and
- (d) Agencies identified by the Ghana Education Services.

Table 3: GETFund Specific Project Allocations 2001-2006

Areas	Year of Parliamentary Approvals in US \$ (**)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Infrastructural /Development	20,826,970	52,017,023	32,150,649	60,935,673	58,089,888	xxx
Faculty Research and Development	xxx	xxx	3,600,000	4,093,567	2,022,472	2,872,928
Student Loan Scheme	1,278,195	7,176,484	4,000,000	3,508,772	6,741,573	xxx
Scholarship for Needy Students	xxx	10,127.5	2,500,000	3,859,649	5,617,978	xxx

Source: Atuahene, F. (2006) GETFund Yearly Parliamentary Approvals (2001-2006).

** Primary data collected from the GETFund Headquarters, Accra-Ghana.

xxx indicates that data were not available.

Discussion and Analysis of Findings

Generally, participants of the study believed that the Ghana Education Trust Fund was contributing tremendously towards education development in Ghana, particularly at the tertiary education levels (colleges, universities and polytechnics) in fulfilment of the objectives enshrined in the GETFund Act 581. The GETFund provides financial resources for infrastructure development and academic equipment. It benefits needy and academically promising students. It attempts to enable universities to enhance research and faculty development. With a specific focus on gender disparities, it aims to improve facilities to enhance female participation at the higher education level. It supports the Students Loan Trust (SLT) to open access to students from a low socio-economic background. It finances vocational, science and technology education and the revamping of government's policy of improving Vocational Technical Education Centres (VOTEC). In what follows, the specific contributions are discussed in turn with data from the study.

Academic and Residential Infrastructure Development

Higher education expansion – increasing enrolment and opening access – cannot be achieved without concurrent improvement in infrastructure, particularly academic and residential facilities to accommodate students. The GETFund, since its inception in 2001, has dedicated a large percentage of the fund for the development of infrastructure. Act 581 states that ‘the fund will provide financial support to the agencies and institutions under the Ministry of Education through the Ministry for the development and maintenance of essential academic facilities and infrastructure in educational institution’ (Parliamentary Debates Official Report, 2000, p. 615). In compliance with this requirement, the Board of Trustees allocated ₵521 billion (74.4%) and ₵517 billion (40%) of the total amount in 2004 and 2005 respectively for the development of infrastructure in tertiary institutions. In 2005, the board gave ₵253 billion for infrastructure development and the provision of academic facilities at pre-tertiary level and ₵24.5 billion for the rehabilitation and construction of classroom buildings, dormitories and administration blocks in the teacher training colleges nation-wide (GETFund 2005). The study participants repeatedly stressed the tremendous contribution of the GETFund in this direction. Primarily, in physical terms the GETFund provides financial support to improve academic and student facilities, renovate offices for faculty and staff, and support institutions with office equipment such as computers, photocopiers, and printers. Grants for other equipment aim at improving instructional facilities – projectors, LCD screens, and other audio-visual devices – to accelerate effective teaching and learning. A public official interviewed noted that:

The GETFund is a major landmark policy in tertiary education system in Ghana in recent times. It plays such an important role particularly in the physical and academic infrastructure development by improving existing conditions at the universities and polytechnic and even pre-tertiary institutions (Interview with NCTE Administrator, August 2005).

Prior to the inception of GETFund, universities in Ghana over the past three decades had not seen the face of development in their infrastructure. For instance, the University of Ghana and KNUST, built in the late 1940s and 1950s respectively, suffered serious decline in terms of human and physical developments. Institutions had witnessed the continuous deterioration of infrastructure. Libraries suffered badly, and there was severe deterioration of academic buildings, halls of residence and staff bungalows. Facilities remained unexpanded since their establishment. The University of Ghana, formerly the University College of Gold Coast, was established to accommodate about 5,000 or fewer students, but is now admitting over 20,000 students to study in different disciplines. Student accommodation continues to face great pressure. Dormitory rooms and lecture halls are overcrowded. Sitting and standing outside classrooms during lectures are marked results of the inadequacy and dilapidation of academic buildings at universities in Ghana. A parliamentarian commented during this research:

The GETFund is financing massive infrastructural projects on our campuses. If you visit any of our universities you will see the enormous constructional works funded by GETFund – lecture halls, student hostels and rehabilitation of administrative buildings (August 2005).

Although the amount provided by the GETFund is not sufficient in most cases, an accountant at the Kwame Nkrumah University of Science and Technology pointed his finger at a completed lecture hall. He then said, ‘The GETFund has been a saviour for this university, most of the constructional works you see around are partly or wholly funded by the GETFund ... the GETFund is salvaging most of our departments from complete collapse’ (August 2005).

Moreover, the GETFund supports the modernization and improvement of infrastructure at the nation’s second cycle female institutions. Available figures show that in 2004, of the ₵512 billion that was apportioned for infrastructure development, 55 per cent of this amount went into development of infrastructure for female institutions in the country (GETFund 2004). In 2002, 22 per cent of the ₵390 billion went into improving enrolment of institutions and management (GETFund 2002). Closely related to this is the provisions made by the GETFund to improve accessibility of higher education while bridging the gender divide.

Promoting Access and Bridging the Gender Disparity Gap

Access to higher education, for a very long time, has been a major challenge in Ghana. The access challenge was one of the major policy considerations of the Education Strategy under the GPRS, and addressed the lack of progress during the 1990s in increasing enrolment and raising quality in basic education. At the basic educational level, access is supported by early childhood development, and alternative educational options for children out of school, with a particular focus on the disadvantaged areas of the country. Nonetheless, it is estimated that only 2.6 per cent of Ghanaian pupils who enter primary school eventually make it to the tertiary level (Republic of Ghana 1999, cited in Addae-Mensah, 2000:38). Meanwhile, Ghana, just like Nigeria, has created new public universities in response to the regional demand for access. But, ‘... many of these institutions have been poorly capitalized and offer only the pretence of a university education ... More importantly, the increased enrolments hide structural inequalities based on age, region, social class, gender, ethnicity and rural/urban origin that determine access to university education’ (Manuh, Gariba and Budu 2007:31).

At the same time, there continues to be problems regarding the social inclusion of different groups, and particularly of gender participation in higher education. A study by Sawyerr (2004) shows that even though the past two decades have witnessed a drastic increase in enrolment in higher education institutions in Africa, there still remain some social groups that are highly underrepresented. With the increase in enrolment rate in public universities to 84,078 in the 2005-2006 academic year, there were still many qualified students who were denied admission, particularly women. For example, ‘the average male/female enrolment for the past five years (1996/97–2000/2001) was in the ratios 73:27 for the universities and 79:21 for the polytechnics...’ (Baah-Wiredu 2003:5).

Additional statistics at the National Council for Tertiary Education (NCTE) show low rates of women’s participation and enrolment at the tertiary education level in the country. For example, in the 1999-2000 academic year, the total number of qualified applicants for HND programmes in polytechnics was 21,616, of which 73.1 per cent were male and 26.9 female. Out of this, 79.9 per cent (i.e. 5,810 male applicants) and 20.1 per cent (i.e. 1,464 female applicants) were admitted to pursue different programmes at the polytechnic institutes in Ghana. To remedy this circumstance, Section 2 of the GETFund Act 581 enjoins the Board of Trustees to provide funds to promote and support the advancement of female education in the country.

Part of the effort to ensure gender parity is echoed in the Girls Education Unit (GEU), established in 1997 to facilitate and promote gender-sensitive policies at the pre-tertiary education through curricular restructuring, and child rights promotion at the girls' schools. The GEU has succeeded in establishing a scholarship scheme funded by the GETFund to support girls' education. Additionally, other endowment funds such as the Otumfuo Education Trust Fund support this noble initiative. Girls' enrolment has increased over the years. Gross enrolment ratio has improved from 75.5 per cent in 1987-1988 to 80 per cent in 2002 while the gender gap in favour of boys decreased from 10 per cent in 1987-1988 to seven per cent in 2002. In 2004, the GETFund Board of Trustees, in their yearly disbursement, allocated ₵18.7billion to improve the dormitories of the 25 Girls Schools in the country. As well, 60 per cent of the scholarship fund goes into the advancement of women with proven outstanding academic records who demonstrated financial need to pursue advanced schooling. The weakness here is that most outstanding students are those who typically have well-to-do parents, who probably live in the urban centres and attended one of the elite private or international schools, and also received out of class supplementary instruction to aid their academic performance. Thus, even though the objective of ensuring equity and social inclusion is quite a laudable one, families' socio-economic status and spatial conditions are limiting factors in ensuring access by all groups. Nevertheless, the GETFund's objective of supporting students with loans and other scholarship remains a top priority to the Board of Trustees.

Establishment of Student Loan Trust (SLT) and Scholarships for Needy Students

Student loan schemes have become one of the alternative but controversial solutions to the financial challenge facing colleges and universities everywhere. They provide considerable financial relief for students and also make beneficiaries responsible for some of the cost of their education. Regardless of the previously discussed challenges faced by the SSNIT loan scheme, Ghanaian students have accepted loans as an alternative mode of financing higher education. Section 2(c) of the GETFund Act 581 requires the Board of Trustees to 'contribute monies from the fund towards the operation of loan schemes for students in accredited tertiary institutions through loan scheme mechanisms and agencies, approved by Minister' (Parliamentary Debates Official Report 2000:616). Since its establishment, the GETFund has been dispensing money through the SSNIT for the successful operation of the student loan scheme. In 2005, the Board announced the establishment of the Student Loan Trust (STL). The GETFund provided ₵32 billion, ₵30 billion and ₵60 billion

from 2003 through 2005 respectively to support students through the scheme. The GETFund has established a thirteen-member Board that manages the disbursement of student loans.

The Board of Trustees allocates a substantial part of its appropriations to the scholarship secretariat for qualified, needy and academically promising students. A former trustee of the Board believes that some sections of the public have expressed concern about the inappropriate administration of scholarship monies to the right person. But he argued that technical difficulties such as the lack of reliable household income data hinders the ability of the GETFund and even the scholarship secretariat to identify who is truly needy. It is an undeniable fact, that even though Ghana collects census data every ten years, information about individual annual incomes are limited. Determining neediness using information about family household income and earnings is quite difficult, particularly when the majority of the people work in the informal sectors of the economy. It is also difficult to determine expected family contribution towards children's education and whether or not an individual is eligible for scholarship. In the end, scholarship money may not fall into the hands of the true needy. Instead, the already elite students who have had access to better secondary school education through the status of their family may obtain the financial award. This also applies to student loans allocation. In principle, the new student loan is being implemented based on need assessment approach, but practically, access to accurate and reliable socio-economic data is hard to get, ultimately defeating the need-based purpose. Typically, all students are considered needy; however an alternative mechanism where the student's loan amount is determined by the academic programme of study is being pursued, albeit it does not in practice eliminate this problem. It provides more loan amounts for students in the sciences than their counterparts pursuing degree programmes in the arts, social sciences and humanities. For instance, the yearly loan amount in the 2008 academic year was €4.2 million and €3.8 million for students in the sciences and humanities disciplines respectively.

Promoting Science, Mathematics, Technical and Vocational Education

Scientific, technical and vocational education constitutes one of the major sustaining engines for national economic and technological development. In the past, science and technical education did not receive the necessary impetus it deserved in Ghana. For example, one of the functions of technical and polytechnic education is the training of middle class technology-based citizens who can help in the industrial and technological base of the economy. Until now, this subsector has not been given the deserved attention. Lack of policy

planning and focused leadership, and inadequate financial resources to support programmes are among the major hindrances. In accordance with government's policy of revitalizing vocational, technical and science educational objectives, the GETFund Board, since its creation, has been reviving the state of technical and vocational education by giving this sector a sizeable amount of its disbursement income to improve facilities, projects and programmes. One notable development is the provision of funds for the Vocational and Technical Education (VOTEC) projects. A review of a policy document at the Ministry of Education Youth and Sports shows that the GETFund is financing 20 vocational/technical resource centres in the country. In 2005, the Board of Trustees allocated ₵40 billion to revamp VOTEC projects as part of the implementation of government policy on Technical and Vocational Education Training (TVET). As a student leader noted, 'the GETFund is aggressively developing technical and polytechnic institutes to open more avenues for post secondary education in the country. Kumasi Polytechnic is seeing major infrastructural development' (Excerpt from an interview with Polytechnic Principal at Kumasi, August 2005).

In addition, universities are not well equipped with science laboratories to facilitate effective science education. Providing financial support to enhance science education in Ghana is a prime concern of the GETFund's Board of Trustees. GETFund documents reviewed indicate the fund's major contributions to institutions in the form of equipment, laboratory chemicals and other basic amenities to aid science education. This was clarified in an interview with the administrator of the GETFund:

Some of the achievements made by the Ghana Education Trust Fund since the past four years include the completion of a thirty-year chemistry lab at the University of Ghana; and structural upgrading of Kumasi, Accra and Ho polytechnics to enable them start degree programmes. We have also provided computer laboratories to all the tertiary institutions in the country. (Interview with an official at the GETFund headquarters, Accra, August 2005).

Similarly, an interview with a member of parliament also revealed that 'most of the institutions have received support from the GETFund for the purchase of office equipment such as computers, photocopiers, printers and chemicals to aid science education' (September 2005), confirming the administrator's assertion. Whereas these excerpts remained the stories told by participants of the study, my personal observation of developments at the various campuses was a direct witness and testament to the contributions to the fulfilment to GETFund's statutory objectives enshrined in Act 581. At the time this study

was conducted in 2005, the researcher observed the following during the field trip. In terms of construction, twelve bungalows, a students' hostel and a lecture theatre had been completed at the University of Ghana, Legon and two staff bungalows each at the Kwame Nkrumah University of Science and Technology and Cape Coast University. There were several construction works at various stages of completion.

However, the GETFund does not only support physical infrastructure like commodious buildings, but is also helping in the provision of other educational facilities to enhance quality, teaching and learning at all levels. For example, it supports the development of Information and Communication Technologies (ICTs) infrastructure. The GETFund is developing a comprehensive programme to connect all secondary education to the ICT grid. Most of these schools function without proper communication channels. By supporting ICT development, the GETFund has helped to improve distance education at the University College of Education, Winneba. This has improved access for non-traditional students, especially mature and adult students who are making use of the non-residential learning facilities offered by universities and polytechnics. Through the injection of ₵839.3 million to facilitate the co-ordination of distance education in the University of Cape Coast and the University of Education, Winneba, enrolment in distance education at the various campuses increased from 750 in 2002 to 3,618 in 2003 (Osafo-Maafa 2004). In view of the aforementioned contributions of the GETFund to education in fulfilment of its statutory obligation, it is needless to say that with the remarkable infrastructure developments, the GETFund is creating the avenue to expand access to higher education through space.

Whereas the GETFund's primary objective has been focused on infrastructure and other student development programmes – loans scheme and scholarships – the fund also provides considerable support for research and faculty development, one of the key functions of the modern university as the hub of knowledge production and utilization.

Research and Faculty Development

For higher education to thrive in Africa, there is a need for universities to transcend the boundaries of learning and teaching and include active research into the curriculum. It is out of the investment in research that innovation, creativity and advancement can take place at the universities. As Benneh (2002, p. 250) suggested, 'through research, universities generate new knowledge, which contributes to solving societal problems, impart problem-solving skills to their students and produce a stream of young researchers that can sustain the university enterprise'. Unfortunately, universities in Ghana have not been

able to break through the constraints of financial austerity in order to penetrate the realm of knowledge creation, production and utilization. The consequence of this constraint is the inability of universities to exchange and transmit scholarly and scientific knowledge with other countries. The World Bank (2000) for example noted that:

The inability to pursue research isolates the nation's élite scholars and scientists, leaving them unable to keep up with developments in their own fields. As research universities lose their ability to act as a reference point for the rest of the education system, countries quickly find it harder to make key decisions about the international issues affecting them (p. 32-33).

Many of these problems facing institutions in Africa are directly related to the financial challenge faced by the general economy. Participants in the study acknowledged the importance of faculty research and development in developing higher education institutions. For example, a former Board of Trustee member stated that:

The importance of research to national socio-economic development is very obvious to the administrator and the GETFund Board of Trustees. Last year (i.e. 2004) we allocated about 18 billion cedis to the NCTE for the support of research. We expect this amount to increase in the future once the perennial and fundamental problems of infrastructure and accessibility to universities are minimized (August, 2005).

The GETFund's Board of Trustees earmarks a certain percentage of the yearly appropriations to faculty research and development. Allocation for research and development was 7.2 per cent amounting to ₵28 billion in 2003. This amount increased to ₵35 billion constituting five per cent of the total approved amount in 2004; and ₵18 billion was allocated in 2005 fiscal year. These provisions are in line with Section 2 (d) of Act 581. The amount is channelled through the National Council for Tertiary Education (NCTE) for students and faculty members, first to increase faculty retention and second to support faculty in their specific research. A university vice-chancellor stated:

The GETFund is sponsoring over 60 people to pursue postgraduate studies in areas that are critical to national development both in Ghana and abroad. However, because of past experience of poor returning rate of sponsored individuals to study abroad, programmes are designed on 'split sites' basis ... beneficiaries are required to return home and complete the programme in Ghana (September 2005).

This is in line with the GETFund's objective to support the training of individuals and the financing of research projects in order to improve the quality of teaching and learning inside the country. The fund also provides support for personnel and student maintenance costs, infrastructure maintenance, libraries, equipment and supplies to promote effective research. The Board believes that research plays an important role in the nation's economic development. The GETFund is greatly influencing higher education development in Ghana by creating dynamic avenues for faculty members to access funds for specific research from the National Council of Tertiary Education. Providing funds and scholarships to support local and foreign postgraduate studies is a notable achievement and fulfilment of Section 2 (d) of Act 581. Nonetheless, the GETFund does not operate without policy challenges. In what follows, some of the policy glitches receive elaboration.

Challenges and Policy Concerns

In spite of its achievements towards the fulfilment of its objectives, the implementation of the GETFund has also faced some challenges. Misappropriation of the fund was alleged in its initial years. The president of the NUGS in 2004 for example filed a legal suit against the government for lack of transparency in the transmission of the 2.5 per cent VAT from the IRS to the GETFund account. In the 2003 budget statement, the government agreed to 'ring fence' the debt for five years for an estimated annual installment of ₵43.1 billion as arrears owed to the fund. The government appoints the administrator who oversees the management of the fund even though the Board is independent. Some sections of the public have expressed concern about 'meddling' decisions of the administrative head by the government. For example, using GETFund money to support the President's Special Initiative (PSI) projects was criticized by some of the student leadership as a tool of political engineering on the part of the then New Patriotic Party ruling government to gain popularity on the various campuses. However beneficial PSI funded projects are, it is important to note that critics have legitimate cause to voice their opinions about how each cedi of the GETFund is expended. Nonetheless, the role played by parliamentarians provides some control over the management of the Fund. Yearly disbursements are subject to strict parliamentary approval, which serves as checks and balances over the policy implementation process. Of course, considering the fact that ruling governments have a majority in parliament, the tendency of having majority support on such policy decisions cannot be overruled.

Fuethermore, the newly created Student Loan Scheme (SLT) has the potential of improving the accessibility of higher education for students from a lower socio-economic background. It offers students the opportunity to con-

tribute and share part of the cost of their education. Unfortunately, the interest rate pegged at the 182-day Government of Ghana Treasury Bill (currently 10.21 per cent) plus two per cent, is likely to put students into debt in a country faced with microeconomic instabilities such as inflation and the devaluation of the cedi, while incomes remain the same. This situation makes it very difficult for parents and students to afford the cost of higher education. In theory, the loan scheme follows a blueprint to be implemented on a needs-based approach. Practically, it is quite difficult because of the lack of reliable and accurate data on individual's household income. What comes close in this approach is that unlike the previous SSNIT scheme, loan disbursement currently considers students' degree programmes. As well, awarding scholarship to 'academically brilliant' students is a step in the right direction. But how do we ensure fairness and equity in a country where a greater percentage of tertiary education students are those who, as a result of their social and economic background, have benefited from better pre-tertiary education? This reinforces accessibility to the already privileged. As noted by Sawyerr (2008, p. 1) in his presentation notes, the increasing competition for places in leading public universities tends to screen out students from poor backgrounds or disadvantaged areas, leading to new forms of social exclusion. Children of the wealthier, better educated and geographically better located are those at the advantaged position. This situation leads to the advantages of one generation being reinforced in the next, which further accentuates social exclusion. Eventually, children of the wealthier who are admitted to the leading public universities are the same who received scholarship money, defeating the principle of equity and needs-based approach to scholarship award.

Recommendations

The Ghana Education Trust Fund is similar to the Nigeria Education Trust Fund and has the potential for replication and adaptation by developing countries facing similar financial conundrums in their higher education systems. However, to sustain the Fund for the benefit of posterity, it is very important to maintain a high level of transparency. It would be desirable for Parliament to provide a legislative instrument that increased the autonomy of the Board to improve management efficiency, particularly the transfer of the 2.5 per cent VAT from the Internal Revenue Service (IRS) to the GETFund account. Information given to the internal and external auditors should be published for review by interested citizens. Not only will this improve the transparency process but also build public and donor trust to continuously support the activities of the Fund.

The Board should also conduct research into the booming investment avenues by ploughing back part of the fund into income-generating activities. For example, the communications sector, particularly the use of cell-phones, is growing rapidly. The majority of university students own cell phones. Establishing a GETFund Communication Network by giving students subsidized calling plans can yield additional income. In order to equip the Board with the necessary expertise on investment opportunities, the GETFund must permanently recruit experts and technical personnel, besides the administrators, to research into and provide strategic advice on viable investment opportunities. This may increase administrative cost, but if such an identified venture is well planned and strategically pursued, it may have positive rates of return.

Evidently, the GETFund as one of the major challenges facing higher education in the country identified the lack of infrastructure at the various campuses. But it takes more than academic buildings to develop an 'Ivy League' institution. The Board should gradually focus on providing a reasonable amount of the Fund to support research management capacity and graduate education at the universities. Postgraduate education will not only provide the human capacity for national development, but also it will provide an avenue for the training of an intellectual corps who will replace the ageing academic staff and faculty.

Fund-raising is an expensive investment. It requires professional staff and infrastructure, particularly if the focus is to raise funds beyond national boundaries. However, if it is well planned and executed through the right target population, it may be another great source of income to the GETFund. The Board may have to research into target avenues of generating additional sources of income to augment the annual 2.5 per cent VAT proceeds. The thousands of Ghanaians abroad would be willing to support such a noble initiative at home. Efforts should be made by the Board through networking with various schools to connect with Ghanaians outside the country for support.

Moreover, the newly created Student Loan Trust Fund (SLTF) by the GETFund has greater potential to improve accessibility and affordability, particularly for underprivileged students. The Board has to strike a balance between the lenders' risk of losing the real value of the loan amount and the students' aversion to taking a loan. Besides, SLTF should be operated on the basis of convenience by integrating the benefits of the mortgage-type of loan and income contingent approach to ensure the sustainability of the Fund. Student loan recovery has always been a problem in Ghana. However, pegging the interest rate at the 182 National Treasury Bill rate compounded annually for the first six years (four years study period, one year of National Service, and a one year grace period) and semi-annually during the repayment period is not con-

venient. As well, the Board should develop effective and efficient co-ordination mechanisms with major foreign financial institutions to enhance smooth inter-bank wiring so that students who find themselves outside Ghana after graduation can easily repay their loans. This was a major problem with the SSNIT loan scheme where people have to wire money through their relatives to repay their student loans. Setting up an international GETFund bank account and publicizing the existence of such an account could address some of the recovery problem.

The upsurge in the expansion of private universities in Ghana is part of the campaign to improve access to higher education. Support from the GETFund will accelerate the missions of these institutions. However, the GETFund should focus on student development and financial support with less support to equipment like vehicles and other capital expenditures to private universities. This is because students enrolled in these universities are paying high tuition and other incidental fees and need more support.

Conclusion

The creation of the GETFund and the imposition of a 2.5 per cent VAT on incomes, goods and services invoked significant public agitation. But it has generated millions of dollars each year nationally for educational sector infrastructure and student assistance programmes. The GETFund law is one of the most transformative pieces of legislation in Ghana's education history. Its contribution towards higher education in Ghana is in direct fulfilment of the objectives spelt out in Act 581. At the political level, there have been complaints about the transfer of the 2.5 per cent VAT from the IRS to the GETFund account. Yet, it has become one of the richest sources of income, complementing government budgetary allocation to higher education. Whereas the GETFund was created as a supplementary income to government budgetary allocations to education, care must be taken so that it does not become a substitute. Overall, the GETFund is making significant achievements and contributions towards higher educational development in Ghana in the areas of infrastructure; student development and support; faculty research and development; support for mathematics, science and technical education, and a robust support to the Ministry of Education and its agencies.

References

- African Development Bank, 2005, 'Ghana: Evaluation of Bank Assistance to Education Sector', Retrieved on March 2007 from http://www.afdb.org/pls/portal/docs/PAGE/ADB_ADMIN_PG/DOCUMENTS/EVALUATIONREPORTS/EN_GHANApercent20EDUCATIONpercent20SECTORpercent20EVALUATION.PDF
- Baah-Wiredu, K., 2003, Speech delivered by the Minister of Education, Youth and Sports at the Meet the Press series. Retrieved January 15, 2006, from <http://www.ghana.gov.gh/dexadd/meys.pdf>
- Benneh, G., 2002, 'Research Management in Africa', *Higher Education Policy*, 15 (3), 249-262.
- Effah, P., 2003, 'Ghana', in D. Teffera & P. G. Altbach, eds., *African Higher Education: An International Reference Handbook* (pp. 338- 349). Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Ghana Education Trust Fund Bill, Act 581, 2000, Assembly Press, Accra: Ghana.
- Ghana Education Trust Fund, 2001, *Disbursement Formula submitted to the Parliament of Ghana*, Accra: Ghana.
- Ghana Education Trust Fund, 2002, *Disbursement Formula submitted to the Parliament of Ghana*, Accra: Ghana.
- Ghana Education Trust Fund, 2003, *Disbursement Formula submitted to the Parliament of Ghana*, Accra: Ghana.
- Ghana Education Trust Fund, 2004, *Disbursement Formula submitted to the Parliament of Ghana*, Accra: Ghana.
- Ghana Education Trust Fund, 2005, *Disbursement Formula submitted to the Parliament of Ghana*, Accra: Ghana.
- Kigotho, W., 2004, 'A "Swarthmore" Grows in Ghana: Unexpected Wealth led an American-educated Businessman to Start a Small Private College', *The Chronicle of Higher Education*. 51(11), A36.
- Kukla, A., 2000, *Social Constructivism and the Philosophy of Science*, London: Routledge.
- Ministry of Education, 1996, 'International Conference on Education', National report presented to the 45th Session of the International Conference on Education, Geneva, Retrieved on September 2004 from <http://www.ibe.unesco.org/countries/countryDossier/natrep96/Ghana96.pdf>
- Ministry of Education, Science and Sports, 2008, *Preliminary Education Sector Performance Report*, 2008, Accra, Ghana.
- Osafo-Mafo, Y., 2004, *Republic Of Ghana: The Budget Statement and Economic Policy of the Government of Ghana for the 2001 Financial Year presented to Parliament*. Retrieved on March 2003 from <http://siteresources.worldbank.org/GHANAEXTN/Resources/bud2004.pdf>.

- Osafo-Mafo, Y., 2001, *Republic of Ghana: The Budget Statement and Economic Policy of the Government of Ghana for the 2001 Financial Year presented to Parliament*. Retrieved on March 2003 from <http://www.ghanareview.com/Budget2001.htm>.
- Parliamentary Debates Official Report, 2003, Ministry of Parliamentary Affairs, Accra: Ghana.
- Patton, Q.M., 2002, *Qualitative Research & Evaluation Methods* (3rd ed.), Thousand Oaks: Sage.
- Public Affairs Department, Embassy of Ghana, Washington DC, 2004, 'SSNIT Calls for Repayment of Student Loans in the United States', General News. Retrieved March 11, 2005 from <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=65132>.
- Republic of Ghana, 2004, 'The Development of Education National Report of Ghana', A paper presented by the basic education division - Ghana Education Service at the forty-seventh session of the International Conference on Education (ICE), Geneva. Retrieved on May 2006 from <http://www.ibe.unesco.org/international/ICE47/English/Natreps/reports/ghana.pdf>.
- Republic of Ghana, 2003, 'Development of Senior Secondary Education Project (Education III) Appraisal Report', ADF/BD/WP/2003/96. Retrieved on June 2009 from <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/GH-2003-096-EN-ADF-BD-WP-REV.1-GHANA-REV-AR-EDUCATION-III.PDF>
- Rossouw, H., 2001, 'Bad Loans Burden Ghana's Student Aid', *The Chronicle of Higher Education*, November.
- Rubin, J.H. & Rubin, S. I., 2005, *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing from Data*, Thousand Oaks: Sage.
- SAPRI, Ghana, 2001, 'The impact of SAP on Access to and Quality of Tertiary Education Ghana', Retrieved on June 11, 2005, from http://www.saprin.org/ghana/research/gha_education.pdf.
- Sawyer, A., 2004, 'Challenges Facing Africa Universities: Selected issues', *African Studies Review*, 47 (1), 1-59.
- Sawyer, A., 2001, 'The Student Loans Scheme: Two Decades of Experience in Ghana', National Council for Tertiary Education, Tertiary Education Series 1(3), 1-12.
- The Constitution of the Republic of Ghana, 1992, Retrieved February 15 2008 from <http://www.judicial.gov.gh/constitutionper cent20ofper cent20ghana/home.htm>
- The National Council for Tertiary Education, 1998, Paul Effah, ed., 'Report on Funding Tertiary Education', *Technical Report Series*, 1(1), 1-16.
- World Bank, 2000, 'Higher Education in Developing Countries Peril and Promise: The Task Force on Higher Education and Society Report', Retrieved on March 2004 from <http://www.tfhe.net/report/downloads/report/whole.pdf>.



Financing a Public University: Strategic Directions for Makerere University in Uganda

Elisam Magara*

Abstract

Public universities all over the world are continually facing challenges arising from increasing expectations from government and the public for universities to serve the broader needs of society. This has impacted the universities' ability to offer their core functions of teaching and learning, research and outreach. This paper reviews the current resource allocation models, reforms and developments of higher education in Uganda. Despite the available options of funding strategies (donor contributions, government support and the Appropriation in Aid [AIA]), Makerere University still faces the dilemma of unfinished business. It was thus established that the block allocation model currently used by Makerere University, which is based on fixed percentages to units, has led to a lack of co-ordination of services in the university. This has led to the difficulty in supporting university-wide services. This paper attempts, therefore, to provide strategic directions for Makerere University in ensuring effective resource allocation and prioritisation of the University budget in accordance with its core functions. The paper does so by suggesting restructuring from the current percentage-based budgeting to activity-based budgeting and expenditure allocation where the budgets clearly outline the activities expected in the various units for the financial year.

Résumé

Les universités publiques dans le monde entier sont continuellement confrontés à des défis en raison des attentes des gouvernement et du public pour la satisfaction des besoins généraux de la société. Une telle situation a un impact sur la capacité des universités à assurer leurs fonctions

* East African School of Library and Information Science, Makerere University.
E-mail: magara@easlis.mak.ac.ug; magarasam@gmail.com

principales d'enseignement et d'apprentissage, de recherche et de sensibilisation. Cet article passe en revue les modèles d'allocation de ressources, les réformes et les évolutions de l'enseignement supérieur en Ouganda. Malgré les choix possibles en matière de stratégies de financement (participation des bailleurs, appui du gouvernement et allocation d'aides (AIA), l'Université Makerere doit encore faire face aux dilemmes du travail inachevé. Il a été ainsi établi que le modèle d'allocation en bloc actuellement en usage dans cette université, basé sur l'allocation des pourcentages fixes à des unités, s'est soldé par un manque de coordination des services au sein de l'université d'où la difficulté à appuyer tous les services de l'université. Cet article tente donc de donner des orientations stratégiques pour assurer l'allocation efficace des ressources et la priorisation du budget de l'université selon ses principales fonctions. Pour ce faire, l'article suggère une restructuration en abandonnant le système actuel d'établissement du budget par allocation de pourcentages au profit d'un système d'établissement du budget par activité et par allocation de dépenses, et en faisant de sorte que les budgets définissent clairement les activités attendues des diverses unités au titre de l'exercice budgétaire.

Introduction

Public universities all over the world are continually facing challenges arising out of the increasing expectations of government and the public with regard to the role of universities in serving the broader needs of society. This has impacted on the universities' ability to achieve their core functions of teaching and learning, and research to guide the education system in the country. The Ugandan education sector is based on a four-tier model: seven years of primary school on the first tier, four years of the second level in secondary school, known as Ordinary Level (O-Level), or at technical schools for three years. The O-Level allows a candidate to join the third level for two years of Higher School (HSc) referred to as Advanced Level (A-Level), technical institutes for vocational, business and technical education, or colleges for primary school teacher training. The A-Level qualification or its equivalent is a mandatory requirement for entry to a fourth level – tertiary/higher education (Magara 2006).

The financing of higher education in Uganda dates back to 1922 with the establishment of Makerere College as a vocational school where students received full scholarship, covering tuition and board, health and transport and an allowance known as 'boom', meant to cater for their personal needs. Since then, there have been a number of reforms in addressing the funding status of Makerere University with regard to meeting the relevance of teaching programmes of African society (Mamdani 2007:1). However, the attempt at

reforming university governance and financing has faced a number of challenges. For instance, the 1976 students' strike against the repressive state caused considerable turmoil at the university. One result was the exodus of students and lecturers to foreign countries (Mushemeza 1990:7).

When the National Resistance Movement (NRM) came to power in 1986, there were a number of top-down interventions. For instance, the President of Uganda, who was also the Chancellor of the university appointed the Makerere University Visitation Committee, to advise government on the university's development. This Committee recommended the introduction of cost sharing. This was to be brought about by: (i) stopping the payment of 'boom' and other allowances; (ii) instituting book banks instead of supplying fresh textbooks every year or paying textbook cash allowances; (iii) requiring resident students to contribute to the cost of their meals and accommodation; and (iv) instituting a system of scholarships, bursaries and loans to assist needy students (Kajubi 1992:439). The Committee set the tune for the future of government funding to public universities when it decided that 'the time has come for Makerere to reduce her reliance on the public purse'. It also recommended the principle of cost sharing (Mamdani 2007:13). This trend has continued to affect Makerere University up to the present. The major concern in this paper therefore is whether the reforms within the higher education environment are relevant to the needs of the country, and what influence they have had on government and the state's funding of public universities. This paper recognises that there are different players in the governance, and thus in the financing, of a public university. The paper reviews the current resource allocation models applied elsewhere in the world that would be appropriate for Makerere University. Despite the available options for funding Makerere University, dilemmas still face it. It is hoped that the given strategic directions may help ensure the effective financing of Makerere University.

Methodology

The paper adopts a qualitative research design that has entirely employed a review of documents, both published and unpublished, regarding higher education in general and Makerere University in particular. The documents reviewed consisted of books, dissertations, newspaper articles, and meetings, workshop, seminar and conference papers. The author participated in a number of specific meetings and workshops that were intended to discuss the funding of Makerere University. Some of these include two consultative meetings of Deans and Directors, one in November 2006, and another in September 2007, regarding bridging the budget gap. These meetings were all organised by the

Makerere University Administration. The author was also privileged to give an input to the Ad Hoc Committee on bridging the deficit gap, the content of which made an initial input to this paper.

Reforms and Governance of Universities in Uganda

Introduction

The development of the education system in Uganda can be traced back to June 1894, when the British took over Uganda as a protectorate. At that time, the schools set up by Protestants and Catholics aimed at meeting societal needs. For instance, in 1898, proper schools began to be established in places where missionaries lived. Churches were built alongside schools and health facilities, with the aim of the spiritual interest of the child (Sekamwa 1997). The period 1898-1925 saw a tremendous development in the education system, including the establishment of various formal schools like the catechism schools, village schools, vernacular schools, central schools and high schools, technical schools and teacher training schools (normal schools). For instance, it was in 1922 that the Uganda protectorate government established Makerere College as the highest institution of learning in Uganda. To co-ordinate and supervise this education system, plans were drawn up under the auspices of the Phelps-Stokes Fund in co-operation with the International Education Board (Ssekamwa & Lugumba 2001:2). In 1927, the Uganda Legislative Council passed the Education Ordinance (Ssekamwa 1997:194), which spelt out the powers of and procedures for the management and administration of the education system in Uganda, and placed the responsibility for directing and financing education affairs on the Government. In 1937, the de La Warr Commission recommended that Makerere College be turned into a university college and that secondary schools should be placed at an education level or standard required to produce candidates for entering Makerere College as an institution of higher education offering post-school certificate courses. In 1940, the Thomas Education Committee recommended the involvement of governments in financing the schools (Ssekamwa 1997:195) – recommendations that were given the force of law by the Education Ordinance in 1942.

In 1949, the Makerere College Act was passed, which transformed Makerere University College into a constituent college of the University of London. The Act made provision for government control and administration of the college. The Binns Study Group in 1951, and later the de Bunsen Education Committee in 1952, enhanced the co-ordination and supervision of the education system in the country (Uganda Protectorate 1953:6). Their findings were partly taken up in the Education Ordinance of 1959 that provided for universal education,

and stipulated that any child, regardless of his or her race or religion, should be able to attend any school in Uganda. This provision challenged the Government to ensure proper standards in education. Thus, in 1962, the Government set up a committee to report on the needs and priorities of education. This provided guidelines that paved the way for the context of university education standards in Uganda. The committee's report gave credit to the contribution of university education to the development of education in the country. It noted that:

The university gives a clear lead and provides effective co-operation that can be achieved between the academic institutions and other post-secondary institutions of diploma- or certificate-grading standard (University of East Africa 1962:94).

With the challenges posed by independence in 1962, the Government appointed the Castle Education Commission of 1963, which provided policy guidelines for the education system in Uganda until 1987. These guidelines were adopted in the Education (Amendment) Act of 1963 to ensure the effective control of educational planning and development throughout the country. UNESCO, in 1969, carried out a study to establish priorities in educational development in Uganda, which guided the drafting of the Education Act, 1970. In the same year, on 1 July 1970, Makerere University became an independent National University of the Republic Uganda, awarding undergraduate and postgraduate degrees. The Makerere University (interim provisions) Act, 1970 granted Makerere University College full university status and gave it the authority to operate as an autonomous institution. The Makerere University Act, 1970 and the Education Act, 1970 were the chief legal provisions regarding the education system in Uganda. In 1987, the Government set up the Uganda National Education Policy Review Commission, to review the entire education system and recommend new steps. These recommendations formed the basis of the Government White Paper on Education 1992, which guides the current reforms and development of the education system in Uganda.

The various education reforms, since Uganda became a protectorate in 1894, have expanded educational opportunities at all levels, but often with little attention and clarity to the funding of such institutions. However, the major goal of these reforms was to meet the need and relevance of each education level in the country.

Expansion of Higher Education in Uganda

Higher education in Uganda is expanding rapidly. Globally, higher education or what is commonly referred to as college or university education, aims at the production of qualified human resources, training for a research career, effec-

tive management of teaching-learning provisions and enhancing life chances (Commonwealth of Learning 2006:5). In Uganda, the terms 'higher' and 'tertiary' education are used interchangeably to refer to the post-secondary system of formal education (MoES 1992:87, MoES 2003:8). In the last 20 years, from 1987 to 2007, several institutions of higher learning have been established. From one university in 1986, nineteen exist today in the country (NCHE 2005). The other tertiary institutions include six National Teachers Colleges (NTCs), five Uganda Technical Colleges (UTCs) and five Uganda Colleges of Commerce (UCCs), seven agricultural sector-based tertiary institutions, 27 paramedical schools, two weather and land science institutes, and two leisure institutes. Most of these institutions offer a further and/or vocational training at certificate or diploma levels. The graduates of these institutions can be enrolled in universities.

Over the last decade, university education in Uganda has witnessed changes in policies and programmes that have tended to promote academic development in terms of numbers and programmes. For instance, Uganda had only one public university – Makerere University (MUK) – that had been the apex of the education system until 1988 (Ssekamwa 1997:42). In 1988, the government passed a statute establishing a second university, Mbarara University of Science and Technology (MUST). Kyambogo University was later established by merging the former Uganda Polytechnic Kyambogo (UPK), the Institute of Teacher Education Kyambogo (ITEK), and the Uganda National Institute for Special Education (UNISE) (Uganda 2003: Article 3). The other public universities include Gulu University and Busitema University, all receiving government funding. Furthermore, The MoES is required to guide privately-funded institutions to serve the goals of education. Since 1988, 15 private universities have been licensed and/or registered by the Government of Uganda: the Islamic University in Uganda (1988), the Uganda Martyrs University, Nkozi (1993), Nkumba University (1996), Bugema University (1997), the Uganda Christian University, Mukono (1997), Busoga University (1998), Ndejje University (1999), Kampala University (2000), Kampala International University (2001), Aga Khan University (2001), Kumi University (2004), Kabale University (2005), the Mountains of the Moon University (2005), the Uganda Pentecostal University (2005), and the African Bible University (2005) (NCHE 2005).

The increase in the number universities requires deliberate planning of a differentiated, integrated and well co-ordinated higher education system to meet the expectations of Ugandans (Kasozi 2003:21). This has put the government in a position to influence the policies and programmes of public universities to cater for the expanding university population. This has also affected

government funding and support for public universities. This results in a need for the provision of better management, control and governance of public universities.

The Governance of Public Universities in Uganda

The history of the governance of higher education in Uganda dates back to Legal Notice No. 129 of 1962 and the provisions of the Education Ordinance, 1963 (Ssekamwa & Lugumba 1973:106). This is the joint responsibility of various stakeholders. These stakeholders include the national governing bodies and higher education institutions. According to the Constitution of the Republic of Uganda (1995), the Government consists of three arms of state: the legislature, the judiciary and the executive. The three arms of Government are together all responsible for various functions and services which among others include: the national census and statistics, national standards, educational policy, making national plans for the provision of services and co-ordinating plans in the country.

The legislature performs its duties through Parliament. Parliament has the power to make laws on any matter for the peace, order, development and good governance of the country (GOU 1995). Parliament, through its Committee on Social Services, has the power to initiate, discuss and make recommendations on all bills and policies concerning education before Parliament. The Committee is also supposed to carry out relevant research, to monitor and to evaluate the activities of Government and other bodies in all social services, including higher education. Similarly, judicial power is derived from the people and is exercised by the courts (GOU 1995). The Courts of Judicature consist of the Supreme Court, the Court of Appeal, the High Court and such other courts as Parliament may establish by law. There are various levels of participation by the judiciary in the management of higher education, including cases, hearings, appeals, and judgements on or about individual, public or private corporations (including educational institutions).

The executive authority of Uganda is vested in the President and is exercised in accordance with the constitution and the laws of Uganda. The constitution of the Republic of Uganda, 1995 empowers the Cabinet to determine, formulate, and implement government policies (GOU 1995), including those for higher education. Currently the offices of the Cabinet Minister of Education and Sports, and three State Ministers, the Minister of State for Higher Education, the Minister of State for Primary Education and the Minister of State for Sports, shoulder the overall responsibility as the political leaders of the sector. Furthermore, the office of the Permanent Secretary is responsible

for the overall supervision of the Ministry in accordance with Article 174 of the Constitution of the Republic of Uganda (MoES 2000:21) assisted by the Director of Education, the Under Secretary and Commissioners for various line departments. The key functions of the MoES are ‘the development and formulation of national education policies and plans and guiding of their implementation, and to monitor and evaluate educational policies, plans and delivery of services’ (GOU, MoES 2002:9). In particular, the Department of Higher Education under the MoES is responsible for monitoring and supervising the activities of all the institutions of higher learning. The Department monitors the implementation of government policies at higher education institutions, and provides relevant technical advice to policy makers regarding higher education.

In addition, the National Council for Higher Education (NCHE) monitors, evaluates and regulates institutions of higher education. In co-operation with government departments and the private sector, it evaluates overall national manpower requirements, and generally advises the government on policy and matters relating to institutions of higher education (GOU 2001: Article 5). The Higher Education Department has two distinct sub-sectors: the universities, and other tertiary institutions. The university sub-sector consists of higher institutions of learning, licensed and registered under the Universities and Other Tertiary Institutions Act of 2001 as universities (GOU, MoES 2003:8). The Department of Higher Education in the MoES monitors the functioning and operations of public and private universities (GOU, MoES 2002:67). In this regard, public universities are semi-autonomous bodies operating under the Ministry responsible for education in the country. They operate under the provisions of the Acts establishing them and the provisions of the Universities and Other Tertiary Institutions Act (GOU 2003:Article 1). The MoES is represented on the governing councils of public universities.

The University Council is the supreme body of a university, with the chancellor as an ex-officio member. The Council is responsible for the administration and proper and efficient conduct of the University under its charge. It is responsible for exercising supervisory control, studying carefully the audited accounts, approving the estimates, and handling disciplinary cases. It oversees University policy formulation and implementation, with the duties of supervising University budgets, reviewing education performance, overseeing student and staff discipline, and making plans for school facilities. The Council executes its duties through various committees, including Finance and Planning and the Appointments Board. Another administrative unit in the University is the Senate, whose major function is to make recommendations to Council on the academic functions of the university, namely examinations, admissions and research. The Senate also conducts its business through a

committee system. These committees include Admission, Ceremonies and Honorary Degrees, Mature-age Students, Staff Development, Research Grants and Higher degrees.

The other partners involved in the governance of universities include foundation bodies, administrators, educators (lecturers), learners (students) and the alumni. For instance, the foundation bodies (including the Catholic Church, Church of Uganda, the Muslim faith, the Seventh Day Adventists, the Government of Uganda and the private sector) monitor and ensure standards, integrate government policies, and see to the proper implementation of policies. Administrators in universities take the executive responsibility for the institutions and are responsible for and accountable regarding the progress or decline of the university. Lecturers, through their Staff Association, are also responsible for ensuring that students obtain the best services with regard to teaching, learning, education and outreach. Furthermore, as the main beneficiaries, students, through their leadership in bodies such as the University Guilds are able to fight for their rights. In other instances, parents and alumni have significantly contributed in the governance of universities. For example, parents have participated in mobilising the entire community through the voluntary organisations catering for the welfare of students and lecturers. In a number of circumstances, the Alumni Associations have had an influence on the culture of their alma mater for the wellbeing of their institutions. Others in the public sector include various Non-Governmental Organisations (NGOs), Community Based Organisations (CBOs), the mass media, and Staff Associations. Alumni play an active role in image-building, fundraising and developing supporters through their alumni to raise funds for universities. Alumni are meant to help their respective universities attain their educational goals, and encourage their members to continue their university friendships after graduation through annual renewal activities.

Financing Makerere University

There are many stakeholders in the running of the university, including the government, the students and their parents, the general public and the university community (administrators and staff). One or a combination of them must find solutions (Kasozi 2003:33).

Sources of Funds for Public Universities

Public universities in Uganda have been largely state funded, with about three-quarters of the total expenditure being borne by government (NCHE 2006). The political and state control over the governance of universities has impacted

on their financing. For instance, the report of the Education Policy Review Commission of 1979 was not implemented, mainly because of the liberation war of 1978-1979, which destroyed many institutions and programmes in the country. This did not spare Makerere University either. For instance, Makerere University was a victim of dictatorial tendencies, including harassment of academics during the 1976 occupation of the campus by soldiers.

Makerere University embarked on the first generation of reforms (economic stabilisation and liberalisation) in the early 1980s under the first post-Idi Amin regime of President Milton Obote, and has continued with the reform momentum right through the regime of President Yoweri Museveni since 1986. For instance, in 1989, the Makerere University Academic Staff Association (MUASA) started to lobby for an increase in staff remuneration that ended up with a strike (Mushemeza 1990:8). The focus on this strike was the attainment of a living wage that was earlier promised by the Government to all public servants. The government did not approve this demand, and on 16 May 1989 it accused lecturers of 'being unrealistic, arrogant and opting for privileges, with the intention of pre-empting the democratic struggle'. Incidentally, in the same year, the government decided to abolish or reduce some of the allowances and introduced the concept of cost sharing (Kajubi 1991:325). The concept of cost sharing was strongly opposed by students, leading to the closure of Makerere University in that year. This situation was facing the whole African continent and was influenced by the World Bank (1988:2) report on *Education in Sub-Saharan Africa* under the structural adjustment policy framework to meet the then demographic and fiscal realities. The adjustment strategies included: Diversifying sources of finances and the containment of unit costs by utilisation of teachers, the revitalisation of the existing educational infrastructure, and the selective expansion of educational resources. By that time, Makerere University had fully relied on public funding for a long time for both tuition and living expenses for all its students. In 1991, the President of the Republic of Uganda set up the Visitation Committee to advise on the way forward for the financing of a public university. Among other matters, the Visitation Committee recommended admitting private paying students by introducing evening classes, which would make for better and fuller use of resources. Since then, government funding of the budget of Makerere University has continually faced a number of cuts whenever the government was in financial difficulties, as noted by the Vice Chancellor at the 89th meeting of Senate:

The crisis began when the university budgeted 10.6 billion shillings for recurrent expenditure but was allocated only 3.5 billion shillings; it deep-

ened when the government reduced the university budget by 30% to 2.6 billion shillings; and finally it exploded when actual payment by end of 1990 fell short of allocation by 330 million shillings (Mamdani 2007:6).

A study by Court (1999), supported by the World Bank and the Rockefeller Foundation, emphasised that the government subvention to Makerere University had actually remained relatively constant in absolute terms, but had declined markedly with regard to the capital contribution in the face of scarce and declining resources. The report recommended a measure of autonomy from government in both policy and funding as an essential pre-requisite for the development of alternative financing arrangements and the retention of funds derived from these sources. In fact, the NCHE (2003:12) called for reforming the financing of higher education to ensure that public funds are only committed to key strategic areas and disciplines, instead of institutions focused on academic components of higher education. The strategy requires universities to strengthen their financial bases through multiple funding sources. Makerere University's major sources of funding are government, institutional contribution and donor funding.

Government Funding: Like any other sector, the Education Sector is provided with ceilings annually and it is not entirely open to additional resources. The education sector ceiling guides the budgetary allocations for Makerere University. Some authorities like Kasozi (2003:34) have urged that although the government is already funding higher education, it should increase its contribution to match international standards. Generally, the level of government funding to universities has been on decrease. For example, in 2004-2005, higher education accounted for 15 per cent of the education sector budget while in 2005-2006 it accounted for 14.3 per cent (Wabwire, 2007:1). This level of funding is far less as compared to most countries in the world, including China, India, Australia, USA, Singapore and New Zealand. Bryan Cheung [s.a] gives the statistics on the contribution of government towards financing the budget gaps in higher education as follows: In China, 81.8 per cent of public higher education institutions revenue came from public funds. In India, over 90 per cent of higher education budget came from government grants. In Australia, the funding from Federal and State Governments accounted for 49.1 per cent. In New Zealand, government funding accounted for 51.1 per cent. Singapore universities were receiving about 90 per cent of the operating budget in 1990, but from 1995 on they received only 60 per cent through government funding. In the United States of America, the public funds from federal, state and local governments accounted for 50.5 per cent of total university finances (Cheung, [s.a]). This is why Kasozi emphasises that 'the

government should not only increase funding to this sector but should also review the possibility of funding key strategic areas of higher education instead of focusing on institutions’.

Donor Contributions: There are a number of donors from overseas and within the country that fund Makerere University. These include NORAD, the Carnegie Corporation of New York, Bill and Melinda Gates Foundation, the Rockefeller Foundation, the Belgian Technical Corporation, the Norwegian Government, Ford Foundation, the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Kresge Foundation, NUFFIC, JICA, Celtel, Bank of Uganda, MTN, Shell Uganda, and the World Bank. With regard to most of these development partners, an agreement is reached regarding the financing of a particular programme, and the resources are released according to the planned activities. However, a number of development partners have significantly contributed to the funding of research and innovation in Makerere University. In a few cases, most of these funds are integrated in the general university budget. A strategy to integrate donation contributions by various partners into the university programme could contribute to the financing of the deficit gaps of Makerere University.

Institutional contribution/Appropriation in Aid (AIA) or Non-Tax Revenue (NTR): In Uganda, public institutions are allowed by government to generate more funds to supplement government and donor contributions. These include fees from students, for-profit/commercial activities, endowments and funding from alumni. Such funds are collected on the basis of student enrolments or work performed, and since Makerere University is allowed to retain and use its NTR, the resource is available in the university bank accounts. However, according to the University Planner, the NTR is subjected to agreed levels to be charged; it is affected by default payments and requires expanded facilities, for example, human resources, infrastructure and equipment.

With the above options for funding (government, AIA and donations), Makerere University still faces a problem of financing its activities and programmes. A strategy for the appropriate allocation of Makerere University resources would significantly impact on its sustainable funding.

Financial Allocation Models

Currently, Makerere University has three different budgetary units (Makerere University, Ad hoc on Bridging Budget Deficit Gap 2007/08 FY).

- (a) Operational Units (academic departments), which perform core activities (teaching, research and service to the community);

- (b) Support Units (for example, the Library, Registrar's Office, Directorate for ICT Support, etc.) which offer services to the operational units or other support units; and
- (c) Central Level (University Leadership) that is responsible for combined operations of all units.

An analysis of the strategic actions of Makerere University shows that it has consistently pursued the block allocation model of resource allocation, where decision making is decentralised by allocating money in blocks, in which the operating units decide what line item to fund (File and Vossensteyn 2007). This approach has led to a lack of co-ordination of services in the university, duplication, shifting of costs to other units, difficulties in supporting university-wide services, and uncertainty regarding fair transfer prices. Such a situation makes it difficult for the university to allocate resources in accordance with university and units' priorities, activities and functions. This situation is not altogether different from that in other countries. For instance, in India, the government is finding it increasingly difficult to sustain the current level of funding to the institutions of higher education. Accordingly, the funds for higher education in India come mainly from three different sources: Government, fee income from students, and other sources of income from philanthropy, industry, sale of publications, etc. (Rani [s.a]). To overcome this situation, in its eighth plan, the Indian Government strategy was to have a financially self-supporting higher education sector that would also allow for the expansion of higher education in an equitable and cost-effective manner (Government of India 2006). Accordingly, in India, fees are restructured on unit cost criteria and the paying capacity of the beneficiaries. Additional resources to universities are generated through contributions from industry and the community (Government of India 2006). The unit cost analysis, in *Higher Education in North-East India: Unit Cost Analysis*, provides a powerful tool for decision-makers to evaluate the efficiency of educational institutions in terms of resource allocation and productivity. In India, the unit cost of education at the institutional level is dominated by unit recurring cost. However, there exists an inverse relationship between unit institutional cost and enrolment size. The private cost is dominated by non-academic costs and is positively related to the socio-economic status of the parents, and the institutional costs constitute less than one-third of the total costs. Despite the unit cost strategy used in India, the analysis shows that education is relatively more expensive in government colleges as compared to private institutions.

Other governments have packaged a funding mechanism into a model, such as the Taximeter Model in Denmark, the Relative Funding Model in Aus-

tralia, and the Financial Rebalancing Model in Hong Kong. In his paper on 'Higher Education Financing Policy: Mechanisms and Effects', Bryan Cheung (s.a) explains different funding mechanisms that may have different impacts on the behaviour of higher education institutions. For instance, Australia has adopted the Relative Funding Model that is based on normative allocation. According to this model, student number is one of the key elements in calculating the funding amount. If it turns out that the number of student units taught is lower (at least 2 %) than the number of funded student places, this may result in a reduction of funds allocated in the next academic year.

In England, higher education institutes are funded from two main sources: block grants and tuition fees. Block grants are largely determined by the formula set by the Higher Education Funding Council for England (HEFCE). By contrast, in Germany the funding allocation is based on institutional budget requests in a process of budget negotiations. In Hong Kong, the current funding for higher education is similar to the one that is adopted by the HEFCE in England. A longitudinal study of three UK universities, Warwick, LSE and Oxford Brookes, indicated that resource allocation models (RAM) are historically and culturally situated within the context of each university and this situation is associated with different patterns of strategic direction and forms of strategic control. As such, the RAM in use may be less a matter of best practice than one of internal fit (Jarzabkowski 2002:5). This is why the NCHE (2006:37) suggested that the possible financing solutions could include various measures. These included the gradual raising of fees, the elimination of the student welfare component of expenditure, and the introduction of a negotiated tax rebate system to help the university to recover taxes such as VAT paid on inputs and scholastic materials (NCHE, 2006:53). The NCHE further suggested the establishment of a loan scheme with start-up from government, targeting poor but deserving students.

A loan scheme approach has been advocated by many authorities, including Kajubi (1992), the Government White Paper (GOU 1992:105) and Kasozi (2003), and the Visitation Committee to Public Universities (VCPU) (2007). The advocates of a loan scheme urge that fees alone cannot sustain an institution of higher learning. For instance, according to Kasozi, student loans would enable increased access to higher education and provide a fair means of expanding the tertiary sector. The loan scheme, when established, would be a major source of income to universities because the latter would be paid realistic unit cost fees borrowed from the loan board by students. However, this will not solve the problem of internal resource allocation without a proper mechanism for integrating it in the university programmes as well as government strategies.

Makerere University remains in the Struggle

In order to fund its activities, Makerere University has gone through a number of reforms in an effort to ensure effective financing of the university (Makerere University 2004:9). Several attempts have been made in the last one and a half decades to change the pattern of financing university activities. All have had their limitations. As noted by David Court (1999:4), referring to Coombe (1991), 'trying to change a university is like trying to move a cathedral'. According to Court (1999:4), Makerere University had struggled with limited success to transform its financing and management by implementing alternative financing strategies. Reforms have included encouraging units to introduce demand-driven courses, commercialising service units and institutionalising consultancy arrangements.

The university has continually struggled to engage in demand-driven academic reforms through the introduction of evening programmes and private student schemes. These private students study together with government students, while students for the evening programmes study after normal lecture hours. In some faculties, like that of technology, there are afternoon programmes. Other faculties like the Faculty of Computing and Information Technology have started night programmes. The opportunities for weekend programmes have not been explored at Makerere University. Efforts have been made to re-package the traditional disciplines for the BA degree by introducing demand-driven courses and programmes, including development and secretarial studies.

A second financial approach at Makerere has been the attempt at running commercial service units to generate money. These units include the University Bookshop, the Bakery, the Guest House, the University Printery and University Farms. However, some of these commercial units, for example, the university farms, represent a burden on the university budget rather than significant sources of savings or additional income. Some of the services, such as the University Printer, staff and student housing, catering for students, transportation, the University Hospital, the University Guest House and so on, have not significantly contributed to the revenue of the university. Although contracting with private vendors to manage and/or operate some university services (the University Bookshop, Club 5, etc.) has been implemented in the university, it is not clear what it has contributed to the university revenue. Indeed, leading universities such as Harvard, Oxford and Cambridge, have built up their own mechanisms for raising funds through similar avenues. Many of these universities have huge endowments that fund up to 40 per cent of their budgets. The cost-effective use of resources, like charging students for catering and accommodation on a full cost-recovery basis, the adoption of a

‘no fees, no registration’ policy, and enhancing the productivity of university real estate holdings (Mwiria 2007:11) could be effective strategies for improving university funding.

A third approach to sounder funding at Makerere has been ‘engaging in consultancy services’. The first such consultancy arrangement was through the establishment of the Makerere University Consultancy Bureau (MUCOB) as a limited company with 51 per cent of the shares owned by Makerere staff and 49 per cent by the university. The entity did not provide a significant revenue contribution to the university. The venture was aimed at involving the university staff in contributing to university revenue as well as enabling them to earn a side income to supplement their generally low salaries. However, in the event, not all staff were willing to operate their consultancies through the bureau. In many cases, staff preferred doing it on their own as the financial incentive for working with MUCOB did not seem attractive. The bureau also faced the problem of competition with private ‘town’ consultancies which adopted a purely business approach, unlike MUCOB. Another consultancy venture was packaged as involving ‘innovation’ at Makerere Committee (I@mak.com), with funding from World Bank among other donors. The idea was launched with much fanfare, and academic and senior administrative staff participated actively in writing concept papers for feasibility studies for capacity building in local government. A deadlock was reached when I@mak.com attempted to bid for local government work, but did not make headway. Most consultancies at the university remain in the ownership of individual lecturers in co-operation with the private sector.

The attempt to encourage university staff to engage in consultancies has not only affected academic quality in terms of the time put into research and teaching, but has also tended to the trend of the university responding to donors’ missions with not much focus on the university itself. Given this situation, Makerere University needs to rethink its relevance to local needs, by making its position clear on the integration and utilisation of social and intellectual capital to meet the society needs in a knowledge society. This however requires a strategy by which the university could find ways and means to fund its activities. In fact, Makerere University has reconsidered giving incentives for research work in order to obtain a better balance between teaching and research, thereby alleviating the shortage of senior staff at professorial level. The tremendous shortage of professors in Makerere University was in part due to a retirement age of 60, which has now been amended to allow for contracts up to the age of 70. This again confronts the university with another challenge: that of retaining these professors by providing adequate pay in a competitive market economy.

Since 2000-2001, Makerere University (2004) has been working towards the enhancement of the generation and allocation of funds through increasing and diversifying the university financial base by rationalising and increasing university funds allocation. The attempt by the university at formulating an investment policy to enhance university revenue and to maximise the rate of return so as to enable the university to attain financial stability (Makerere University 2006:6) has had limited success. Planning for long-term investments still demands effective guidelines on internal resource allocation. The lack of these measures has led to negative consequences such as declining staff capacity, low research levels, lack of inputs for academic programmes, deterioration of university infrastructure, staff animosity and strikes. Indeed, in an effort to move towards repositioning itself to meet the emerging development challenges, Makerere University (2007:15) acknowledged this situation. In its Strategic Plan 2007/8-2017/18 frameworks, it pledged to 'develop a transparent financial management and resource utilisation mechanism'. In spite of all these various initiatives, the university still faces a number of challenges. What is clear is that an effective strategy is required on how best to allocate the internally generated funds for a sustainable funding of the university.

Makerere University's Dilemmas and Unfinished Business

Makerere University has tried a number of options regarding the allocation of resources generated internally. Some of these have generated new dilemmas for the university and, by and large, the whole issue remains unfinished business, including agreement on a sharing formula for the allocation of the IGF and the consistent utilisation of the resources.

One dilemma concerns agreement over the formula for sharing the IGFs between the centre and units. For instance, Mamdani (2007:196) in referring to the Council meeting of 17 December 1992, highlights the five shifts in the distribution of the various fees at Makerere. He notes that the reasoning behind the establishment of income generating units was to provide an incentive to the units. The centre would retain 30 per cent of the fees paid on day courses, transferring 70 per cent to teaching units, while 10 per cent would be retained for evening programmes, thus awarding 90 per cent of these fees to the teaching units. Mamdani notes that since then, there has been a tug-of-war between the revenue-earning units and the centre, itself under growing pressure from units which have been unable to attract private fee-paying students. In the years 1993-1994 and 1994-1995, the percentage of the day programmes was maintained, with 85 per cent and 90 per cent respectively allocated to units. A second major change came in 1996-1997, with a common policy for distribut-

ing private fees: 65 per cent to units, five per cent to the Library, and 30 per cent to the centre. Another shift in 1997-1998 meant that 55 per cent of day fees and 75 per cent of evening fees were to be transferred to the units. The fourth move during 1998-1999 led to 46.75 per cent of day and 63.75 per cent of evening fees destined for the units. Since 2001, the formula for the distribution of day fees – 51 per cent – and evening fees – 59 per cent – to units has been maintained. In December 2006 it was proposed that 46 per cent of the fees for evening programmes, 39 per cent for day programmes, and 65 per cent for post-graduate programmes were to be transferred to faculties. However, in two consecutive consultative meetings with the Deans, Directors and the MUASA Executive, the proposal was firmly rejected in favour of working in accordance with the ceilings for the financial year 2005-2006. A characteristic of all these shifts was that the centre's share of funds was to increase. But there was no indication how faculties and their constituent units would benefit. There is definitely the need to define clearly the budget items for which the centre as well as the units must cater within the budget framework.

The issue at stake is not simply the legitimacy or fairness of a particular sharing formula, but the underlying assumption that the income-generating units are automatically entitled to their income, regardless of their budgetary requirements. A second dilemma has been the lack of a uniform or consistent management and utilisation of IGFs. For instance, a close look at the report of the VCPU (2007) reveals that there is no clear policy on what the centre should fund. The report of the committee raises the question as to the entitlements of units from the government subvention. Who decides what is allocated and what is the basis of the allocation – unit needs and priorities? The committee also questions the transparency and accountability in managing university resources. It was also noted that there is insider trading – units renting from each other. To the VCPU (2007:55) all monies generated by the staff of the university using university facilities belong to the University Council, and the University Council has a right and duty to formulate binding regulations for these funds. The committee was of the view that the money-generating units should access IGFs not as a matter of entitlement, but only as a result of their justified and approved budget requirements per semester/academic year. The committee argued that there was no need for charging the service courses taken by students from other faculties. Instead, there should be a uniform rate of payment per hour for part-time teaching across all faculties. The committee stated that Makerere University should use more of the IGFs on strategic core activities of the university – teaching, laboratory space provision and development, staff development, educational facilities (books, journals, ICT resources) and research – than on numerous allowances to various components of the institution.

Different units apply different criteria in paying top-up allowances to staff at the university, which explains the third major unfinished business. A number of authorities including the Turyagenda Report (2000), VCPU reports (2007) have recommended that allowances should be rationalised and standardised across the university. For instance, in 2000, an ad hoc committee report on streamlining the top-up, extra load and any other allowances paid in the university was approved by Council. The report, normally referred to as the Turyagenda Report, contained the decisions of the Council with effect from 1 October 2000 (Secretary to Council, 2 October 2000). The report raises a number of issues, such as the existing 28 different types of allowances (with top-up and extra load being most popular), payment not uniform but based on 'input and salary scale', and disparities that existed between units in payment of allowances. However, in the view of the committee, the centralised system of allowances would only work if hiring and firing were centralised. Some of the committee's recommendations created a rift between the academic staff and the administrative staff with regards to salary enhancement.

The struggle for salary enhancement, the fourth unfinished business at Makerere, started as far back as the 1980s. From 3 November 2006 to 22 December 2006, academic staff laid down their tools to protest the failure by the Government to honour its pledge made on 13 April 2004. This resulted in a closure of the university on 12 November 2006, forcing the students to leave the university. At its 108th meeting held on 14 and 15 December 2006, the University Council agreed to increase the salary of a professor to a consolidated figure of 2.8 million Uganda Shillings with effect from 1 July 2006. Although the increase of salary aimed at handling the immediate problem of the strike, no indication of a sustainable strategy for the source of funds was provided. This too, as expressed by concerned Deans and Directors (14 September 2007), has worried the units, especially in relation to 'core academic staff, resource persons and part-time lecturers on evening and external programmes not being paid teaching allowances, and employees directly employed by units not being paid'. Other effects that have been expressed in a number of fora include failure to save Uganda Shillings 5.6 billion meant for the DAP Scheme in order to meet the salary gap (Gumisiriza 2007). The university has also halted most of its development projects, including renovation of the Halls of Residence.

Despite initiatives, no lasting programme has been put in place to bring about the appropriate remuneration of staff. If this situation does not change, neither the centre nor the units will be able to meet the demands in their areas of jurisdiction. Thus, important issues remain to be tackled. They include what

role each stakeholder should play in terms of meeting the university's vision and objectives. And how best can the existing resources be utilised to justify the allowances required. The VCPU dwells much on the need for accountability and transparency in the sharing and utilisation of IGFs. What seems to come out of the committee's report is that if the university organises itself in terms of the utilisation of its resources (including staffing, housing, accommodation, and commercial units), it will be able to unitise the funds effectively. What is not clear from the report is whether the university will be able to operate effectively if there is no further government support or an increase in fees as things stand.

Conclusion

The effective and efficient delivery of the university's mandate ultimately depends on the university's capacity to acquire adequate financial resources, and then to utilise its human and physical resources properly. Even if a university goes out of its way to mobilise resources on its own account, it remains the responsibility of the government to provide avenues for funding the public university by ensuring an appropriate and conducive environment. It is the government's responsibility to ensure effective financing of the public institutions, including Makerere University.

However, Makerere University is faced with the dilemma of allocation and utilisation of the IGF. What is required is the urgent elimination of duplications in the operation and management of the university resources. This however requires that a university should adopt a centralised model of planning and control in resource allocation. Makerere University currently pursues the block allocation model, where decision making is decentralised by allocating money in blocks, using fixed per centages to units, and where the operating units decide what line item to fund. This approach has led to a lack of co-ordination of services in the university, duplication of services, shifting of costs to other units, difficulties in supporting university-wide services, and difficulties in determining fair transfer prices. There is therefore a need for an effective control of financial resources at the central pool that is distributed through to the units as a part of annual planning process in accordance with the overarching priorities, activities and functions of both centre and units. This however requires strategies for streamlining the financial resource allocation mechanism, improving the budgeting system with a view to making it activity-based, developing a transparent financial management and resource utilisation mechanism, and strengthening the finance department capacity to manage units' budgets on a more activity principle.

A Strategic Direction for Makerere University

Below are some of the strategies to ensure effective financing of Makerere University. The Ad hoc Committee on Bridging Makerere University Budget Deficit Gap, 2007/08 FY, has already addressed some of these strategies.

(a) Ensuring effective resource allocation and prioritisation of the university budget as per its core function of teaching, research and innovation, and outreach:

- Makerere University should restructure from the current per centage-based budgeting to an activity-based budgeting and expenditure allocation. Here, budgets would clearly outline the activities expected in the various units for the financial year. Here, the centre should be responsible for all the monies it possesses, and thus responsible for the resource allocation and provision for salaries, utilities and bandwidth among other priorities.
- Makerere University should strengthen the budgeting and financial monitoring functions, to implement the activity-based resource allocation model. This requires demarcating the roles between the units and the Bursary, and putting in place desk officers to take charge of financial operations of specific units as a priority. However, the ownership of the budgets and initiating the requests for spending according to their core activities, priorities and resources budgeted for remains the responsibility of units. Units should provide a justified cost indication on how the budget figures are arrived at.
- In order not to kill the initiative and energy of money-making units and individuals, an innovation scheme could be developed to reward those individuals or units that are contributing to the IGF.

(b) Ensuring the maximum utilisation of the existing university resources and infrastructure:

The university should step up the solicitation process under the Resource Mobilisation Unit and upgrade the commercial units, particularly the University Guest House and the University Printery, into viable commercial ventures. Here, such ideas like merchandising products, can be pursued: for example T-shirts, pencils, and books bearing the Makerere University emblem; improving support structures for commercial activities and endowment in estates; and increasing the number of paying conferences and seminars. The privatisation of the management of halls of residence, in addition to the rehabilitation of

university residential units for more viable commercial ventures is recommended. A review of the existing policy on space allocation, utilisation, co-ordination and monitoring, by outlining core activities to guide the budgeting process, is required to ensure quality and availability of facilities in teaching, learning, research and outreach.

(c) Integration of Research, innovation and outreach activities from development partners (the Alumni, Private Sector and Donors) into the university programmes:

- The university council should operationalise the University Research Policy that defines intellectual property at the university. Here, the university should encourage and facilitate the establishment of professorial research chairs in faculties and institutes. In addition, there should be better incentives for the remuneration of research activity in order to make research financially attractive by ensuring that staff receives a reasonable compensation for opportunity cost.
- There is a need for the institution of centralised research management at Makerere to oversee publishing and scholarly writing. A core office should be set up, responsible for overall research co-ordination at the university level. Strengthening research co-ordination for better management of the research value chain is thus required. For instance, the Makerere University Press and its interaction with the university printery might facilitate engagement in the competitive publishing industry and promote academic writing.
- Makerere University should explore ways to get its alumni and the private sector to increase funding to the university. This requires a thorough knowledge of its alumni. Thus, Makerere University should market its relevant research findings to the government and the private sector. In doing so, it should seek to encourage partnerships and development of R&D programmes with alumni and the private sector. This would encourage all graduates to make regular contributions to Makerere University. The Makerere University Private Sector Forum could work closely with academic units to promote research and innovation, in which the private sector could be engaged in proposing research projects, setting up private sector chairs and creating a strong collaboration with the alumni.

- Makerere University should create centres of excellence in basic and applied research, knowledge creation and dissemination through publication and otherwise, and work closely with the Government Research Agenda.
- (d) Ensuring a sustainable and increased Government support to the funding of Makerere University:
- As with any other public body in the country, the Government at minimum should fully meet the wage bill to enable the university meet the other running costs effectively. Salaries should be competitive in the region in order to attract, motivate and retain staff.
 - Through a loan scheme or otherwise, Government should meet for tuition fee for students on government sponsorship. In this case, students will contribute to non-pedagogical expenses and the other institutional development fees. The procedures could be worked out through a funding council as recommended by the VCPU (2007). The Government should continue to provide grants through the central government, local authorities and other sponsors, targeting poor and disadvantaged students. There is also a need for de-linking funding for accommodation and tuition fees so as to allocate more resources towards tuition, thus financing the cost of education for more students.
 - The government could allow the university council to charge tuition fees that reflect the unit cost and that are in line with other universities in the region. The Makerere University council should be given a mandate to revise such fees periodically based on the inflation rates in the country.
 - A tax rebate system could be introduced to help the university to recover taxes such as Value Added Tax (VAT) paid on inputs and scholastic materials by negotiation with the Ministry of Finance.
 - Government should be urged to implement the recommendations of the Visitation Committee to Public Universities (2007:80) regarding funding of research, introduction of equitable loan scheme and establishment of a funding council.

References

- Cheung, B., 2003, 'Higher Education Financing Policy: Mechanisms and Effects', University of South Australia.
- Commonwealth of Learning, University of South Australia, 2006, *Quality Assurance in Higher Education: An Introduction*, National Assessment and Accreditation Council (NAAC), India.
- Concerned Deans and Directors, 2007, 'Revenue Transfers to the Units, to Prof. Livingstone Luboobi, Vice Chancellor, Makerere University', September 14.
- Court, D., 1999, *Financing Higher Education in Africa: Makerere, the Quiet Revolution*, The World Bank and the Rockefeller Foundation.
- Eisemon, T.O., et al., 1993, 'Strengthening Uganda's Policy Environment for Investing in University Development', Policy Research Working Papers on Education and Employment, The World Bank.
- File, J. and Vossensteyn, H., 2007, 'Strategic Management and Internal Resource Allocation: Principles and Examples, CHEPS and University of Twente', A paper presented at a National Workshop, Hotel Africana, Kampala, 10 July.
- Government of India, 2007, *Higher Education in North-East India: Unit Cost Analysis*, New Delhi: Mittal Pub.
- Government of Uganda, 1995, *The Constitution of the Republic of Uganda*, Kampala: Constituent Assembly.
- Government of Uganda, 2001, *Universities and Other Tertiary Institutions Act*, 2001.
- Government of Uganda, 2003, *The Universities and Other Tertiary Institutions (Amendment) Act*, no. 7, Entebbe: UPPC.
- Government of Uganda, MoES, 1992, *Government White Paper on Education Policy Review Commission Report: Education for National Integration and Development*, Kampala: MoES.
- Government of Uganda, MoES, 2000, *Education Strategic Investment Plan Joint Review*, 3-14 April, Kampala: MoES.
- Government of Uganda, MoES, 2002, *Report on the Activities in the Ministry of Education and Sports under the Presidential Manifesto*, Kampala: MoES.
- Government of Uganda, MoES, 2003, 'Strategic Plan for Higher Education', *Tenth Education Sector Review*, International Conference Centre, 3-7 November, Kampala: MoES.
- Government of Uganda, MoES, 2003, 'The Universities and other Tertiary Institutions (Establishment of Gulu University) Instrument, No. 31', Supplement No. 16, to the *Uganda Gazette*, 29 (xcvi). Entebbe: UPPC.
- Jarzabkowski, P., 2002, 'Centralised or Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models', *Higher Education Quarterly*, 56(1): 5-32.
- Kajubi, S., 1991, 'Educational Reform During Socio-economic Crisis', in *Changing Uganda*, Holger Bernt Hansen and Michel Twaddle, eds., *Eastern Africa Studies*, Kampala: Fountain Publishers.

- Kajubi, Senteza, 1992, 'Financing of Higher Education in Uganda', *Higher Education*, 23, p.433-441.
- Kasozi, A.B.K., 2003, *University Education in Uganda*, Kampala: Fountain Publishers.
- Magara, E., 2006, *A Framework for an Integrated Student Information Management System for Higher Education in Uganda* (PhD thesis, University of South Africa, February 2006).
- Makerere University, Ad hoc Committee on Finance, 2000, 'Streamlining the Top-up, Extra load and any other Allowances Paid in the University: A Report'.
- Makerere University, the Secretary to Council, 2007, 'Streamlining the Top-up, Extra Load and any other Allowances paid to the University', 2 October.
- Makerere University, 2004, 'Strategic Plan 2000/01–2006/07', Planning and Development Department, Kampala.
- Makerere University, 2006, *Partnership in National Development: Building for the Future Together, A Report on the Proceedings of Stakeholders Consultative Meeting*, Planning and Development Department, 26 April.
- Makerere University, 2008, Ad hoc Committee on Bridging the Budget Deficit Gap 2007/08 FY., Recommendations, Planning and Development Department.
- Mamdani, M., 2007, *Scholars in the Marketplace: The Dilemmas of Neo-Liberal Reform at Makerere University, 1989-2005*, Kampala: Fountain Publishers.
- Manuh, T. et al., 2007, 'Change and Transformation in Ghana's Publicly Funded Universities: A Study of Experiences, Lessons and Opportunities', in *Partnership for Higher Education in Africa*, Oxford: James Currey.
- Mushemeza, E., 1990, 'The University and State of East Africa', presented at the Symposium on Academic Freedom and Social Responsibility of the Intellectual in Africa, 26-29 November, CODESRIA.
- Mwiria, K., et al., 2007, 'Public and Private Universities in Kenya: New Challenges, Issues and Achievements', published in *Partnership for Higher Education in Africa*, Oxford: James Currey.
- National Council for Higher Education, 2003, *The Strategic Plan for Higher Education 2003-2015 as Approved by the Education Sector Review*, Ministry of Education and Sports, December.
- National Council for Higher Education, 2006, *The State of Higher Education and Training in Uganda: A Report on Higher Education Delivery and Institution*, Kampala: NCHE.
- Planning and Development Department, 2007, 'Makerere University Prospect Research'.
- Rani, P.G., [s.a], *Economic Reforms and Financing Higher Education in India*, New Delhi: National Institute of Educational Planning and Administration.
- Second African Education Commission, 1925, *University of East Africa*, London: Phelps-Stokes Fund.
- Ssekamwa, J.C. and Lugumba, S.M.E., 2001, *Development and Administration of Education in East Africa*. Kampala: Fountain Publishers.

- Ssekamwa, J.C., 1997, *History and Development of Education in Africa*, Kampala: Fountain Publishers Ltd.
- Uganda Protectorate, 1953, *African Education in Uganda: Being the Report of a Committee Set up by His Excellency the Governor to Study and Make Recommendations for the Future of African Education in the Uganda Protectorate*. Entebbe: Government Printer.
- University of East Africa, 1962, *Report of the Committee on Needs and Priorities* Kampala: The Government Printer.
- Visitation Committee to Public Universities, 2007, 'Report of the Visitation Committee to Public Universities, to the Visitor of Public Universities'.
- Wabwire, J.K.W., 2007, 'Financing a Public University: Perspectives in the Visitation Committee Report ', presented at a workshop on Mamdani's book entitled: *Scholars in the Marketplace: The Dilemmas of Neo-liberal Reform at Makerere University, 1989-2005*, Conference Hall, Department of Food Science and Technology, Makerere University, 3 December.
- World Bank, 1988, *The World Bank Report on Education on Sub-Sahara Africa*, Washington: World Bank.



L'Université tunisienne : entre localisation et internationalisation

Najem Dhaher*

Résumé

L'enseignement supérieur tunisien connaît depuis quelques années une mutation considérable tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Ces évolutions ont eu des effets à tous les niveaux. Par conséquent, l'organisation pédagogique a du mal à suivre les bouleversements de la démographie universitaire. Les locaux sont vite submergés et l'organisation de la recherche est mise en question. L'ouverture des frontières commerciales de la Tunisie accélère les mutations d'un système universitaire plutôt dévalorisé. La remise à niveau, qui bouscule usages et identités, ne va pas sans tensions internes. La coopération internationale se renforce tandis que l'université s'ouvre sur le monde des entreprises. Depuis le début des années 1990, un nombre d'étudiants croissant à un rythme très élevé se présente aux portes des universités tunisiennes. Cela a généré des réformes du système universitaire, une multiplication de l'espace universitaire et une nouvelle forme de son organisation urbaine dans la ville. Actuellement, l'université tunisienne est devant l'obligation de satisfaire non seulement les exigences de la démocratisation et de l'utilité socio-économique, mais aussi de faire face à de nouveaux défis tel que le chômage croissant des diplômés. D'un point de vue spatial, et à la recherche d'un certain équilibre territorial, voire régional, déjà absent jusqu'à la fin des années 1980, la tendance actuelle est de favoriser la proximité de l'université et de développer une stratégie d'investissement dans le savoir.

Abstract

Higher education in Tunisia has undergone in the past few years a lot of changes, both quantitatively and qualitatively. These developments are impacting universities at all levels. The pedagogical system can hardly keep up with the disturbing growth of the university population. The

* Université de Tunis. E-mail: najem_dhaher@yahoo.fr

infrastructure is quickly submerged and research organisation is now called into question. The opening of Tunisia's trade borders has sped up changes in the academic system which is already devalorized. Upgrading it disrupts habits and identities, which at times engenders domestic tensions. International cooperation is growing stronger while the university is being more and more open to private companies. There has been, since the early 1990s, a fast growing number of students scrambling for access to Tunisian universities, resulting in the adoption of reforms in the academic system, including the duplication of the academic space and a new form of its urban organisation in the city. The Tunisian university is now faced with the exigencies of not only democratisation, but also of its socio-economic usefulness. It is also confronted with the new challenges stemming from the growing unemployment rate among graduates. From a spatial standpoint and in the search for a territorial otherwise regional balance, which has been lacking until the late 1980s, there is an ongoing pattern which favours proximity to the university and the new development of strategies for investment in knowledge.

Introduction

Ces dernières années, l'enseignement supérieur tunisien et la représentation territoriale de l'espace universitaire commencent à soulever des débats nombreux. En Tunisie, les universités ne sont pas très nombreuses, contrairement à d'autres pays, mais elles sont en train de s'imposer comme un élément majeur de l'urbain. Ce redéploiement concerne leurs modalités de régulation interne et leurs modes d'intervention vis-à-vis de leur environnement proche. L'augmentation massive de la population étudiante est à l'origine de l'évolution des territoires universitaires. La croissance de l'université en Tunisie est liée au développement des industries et des biens d'équipement qui avaient besoin de main-d'œuvre qualifiée (techniciens, ingénieurs,...), et à l'expansion du secteur tertiaire et de l'urbanisation qui en résulte. Ainsi, l'implantation des établissements universitaires dans les petites et moyennes villes et la création d'une certaine proximité université-étudiant se sont avérées bénéfiques non seulement pour les usagers de l'espace universitaire, mais également pour la ville tout entière. Cependant, lorsque les universités, d'abord conçues avant tout comme des services publics, ont vocation à devenir des équipements de proximité, la manière dont on les distribue sur le territoire devient un enjeu important.

A la recherche d'un certain équilibre régional déjà absent jusqu'à la fin des années 1980, la tendance actuelle est de favoriser la proximité de l'université. Cette nouvelle situation, caractérisée par l'augmentation de la population étudiante et des lieux d'enseignement supérieur, ne va pas sans de multiples conséquences aussi bien pour l'université que pour la ville. La ville tunisienne

se restructure et subit de profondes modifications dans l'organisation de son territoire. Son espace connaît depuis la dernière décennie du siècle passé une nouvelle organisation en zones. Le logement, l'industrie, le commerce notamment par leurs grandes surfaces se redéployent, quittent le centre-ville. L'université a vraisemblablement subi cette même logique.

Nous essayons ici de présenter un constat de l'état actuel du développement quantitatif et qualitatif du paysage universitaire tunisien, à un moment où, d'une part, les réformes universitaires ne sont pas encore achevées et d'autre part, beaucoup de nouvelles institutions implantées dans les petites villes sont en phase de croissance. Il s'agit donc d'un travail qui se fait sur une réalité en train de s'opérer.

Tout d'abord, les fonctions de l'université consistant à fournir des diplômes aux marchés de l'emploi n'appellent a priori aucune définition de la relation avec la ville. Cependant, l'on peut se demander dans quelle mesure la présence d'un espace universitaire contribue à modeler certaines dynamiques urbaines, surtout dans les petites ou moyennes villes d'un pays en voie de développement comme la Tunisie. La décentralisation de l'université vers les villes de taille moyenne, revendiquée dans les régions par les collectivités locales avec la naissance de l'université de masse, est-elle en rapport avec les préoccupations du développement local ou de simple désengorgement des villes universitaires ? Y a-t-il eu intégration dans un projet plus large d'aménagement urbain ? Quelles sont les répercussions de l'internationalisation croissante des échanges commerciaux, intellectuels et universitaires sur le système tunisien d'enseignement supérieur ?

Le contexte historique

L'apparition de l'enseignement supérieur en Tunisie remonte loin dans l'histoire. Kairouan, la capitale d'Ifriqiya, fut, durant le Moyen Age, un grand foyer d'érudition. Dès la construction de Tunis par les Hafside comme nouvelle capitale d'Ifriqiya, la mosquée de la Zaytouna a pris la place de Kairouan dans le progrès scientifique du pays. A côté de la Zaytouna existaient les *medersa*. Les plus grandes universités islamiques étaient attachées à des mosquées: c'est le cas de la Zaytouna à Tunis, d'Al Azhar au Caire, d'Al Qarawiyyine à Fès et aussi de la Nizamiyya à Baghdad. Les *medersa* et les mosquées continuaient à abriter les cycles supérieurs de l'enseignement pendant plusieurs siècles. Durant la période coloniale, qui n'a guère favorisé le développement d'un enseignement supérieur moderne, on assista au déclin de l'enseignement qui se réduisit au seul apprentissage du Coran. Après 1956, date de l'indépendance du pays, une structure universitaire nationale

et moderne a été mise en place. En quelques années, plusieurs établissements d'enseignement supérieur furent créés jusqu'à la fondation de la première université tunisienne en 1960. Affichant à peine 10 000 étudiants jusqu'en 1970, les établissements universitaires en Tunisie n'ont pas quitté à cette date la capitale, Tunis. Ce n'est qu'avec la décision de l'Etat de décentraliser l'université au début des années 1970 que les établissements universitaires commencent à s'installer dans les villes côtières de Sfax, Monastir et Sousse.

Les effectifs étudiants : de la stagnation à l'explosion

L'accroissement des effectifs scolarisés en Tunisie est indiscutable et ce phénomène est particulièrement remarquable dans les dernières années. Affichant à peine plus de 5000 étudiants en 1965, l'enseignement supérieur en Tunisie prend lentement son essor à raison d'un taux annuel de croissance ne dépassant pas les 5 pour cent entre 1965/1966 et 1985/1986. A partir de là, c'est l'envol véritable avec un taux annuel de croissance avoisinant 11 pour cent entre 1986/1987 et 1997/1998 et près de 15 pour cent en 2000/2001, soit un développement quantitatif considérable dans les dernières années, qui correspond à l'amélioration et à l'efficacité interne du système éducatif. Quand on observe la progression des effectifs, force est de constater qu'elle ne suit pas une progression linéaire, alors que le phénomène de massification n'a pas encore atteint son apogée.

Tableau 1 : Evolution des effectifs étudiants de 1961 à 2008 :
(Inscrits dans les établissements universitaires publics)

Année	Etudiants	% filles
61/62	2310	5
65/66	5456	18.6
71/72	11069	22.9
75/76	17235	25.8
81/82	28449	33.0
85/86	41590	36.1
91/92	76097	40.5
95/96	112634	43.7
99/00	180044	50.4
02/03	262502	55.1
07/08	350828	59.1

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et de la Technologie, 2008.

Le parcours scolaire qui mène à l'enseignement supérieur est long et sélectif. L'université se présente comme l'ultime étape d'un cursus éducatif long de treize ans. Les réformes de 1994 et l'installation de l'école de base depuis 1994 ont allégé la forte sélectivité qui caractérisait jusque-là l'enseignement primaire et secondaire. L'entrée à l'université est une étape importante du cursus, puisqu'elle est ouverte à tous ceux qui ont réussi leur baccalauréat. La tendance actuelle dans les universités tunisiennes est à la forte augmentation des effectifs étudiants, et de ce point de vue les étudiants représentent un fait statistique notable. Le nombre d'étudiants a connu une augmentation substantielle en atteignant 350.828 en 2007/2008, se traduisant par une amélioration significative du taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur, qui se situe actuellement autour de 36 pour cent contre 2,6 pour cent en 1966. Il convient de dire ici que cette croissance est due aux taux de scolarisation et aux réformes du système éducatif plus qu'à un effet démographique.

Les éléments de réponse apportés par une enquête longitudinale montrent que le recrutement social des étudiants a changé profondément de nature depuis l'indépendance. Contrairement à ce que l'on peut penser, le recrutement social des filles n'est pas différent de celui des garçons. Ces dernières représentent près de 60 pour cent des étudiants. Cependant, ce qui est évident actuellement, c'est que chaque groupe social a vu ses effectifs s'accroître dans l'enseignement supérieur tunisien. Le taux de scolarisation universitaire ne cesse de progresser dans le pays où de forts investissements ont été effectués à tous les niveaux de l'éducation. Le boom connu dans les cycles inférieurs a eu pour conséquence de booster l'enseignement supérieur. Pour la tranche d'âge 19-24 ans, le taux de scolarisation se situe en 2006-2007 à 34,6 pour cent contre 6,5 pour cent en 1984. D'ailleurs, sur un total d'environ 2,5 millions de jeunes scolarisés en 2006/2007, la part des étudiants ne cesse de croître pour atteindre près de 14 pour cent de la population scolarisée. La Tunisie est actuellement confrontée à une croissance rapide du nombre d'étudiants et à un chômage croissant des diplômés.

Malgré les taux de réussite qui ne cessent de s'améliorer pour arriver à 62 pour cent en 1994/1995 et à 71,3 pour cent en 2007/2008, les redoublements et les abandons pèsent encore sur le système universitaire tunisien. La production annuelle de l'université, qui était de 13.000 diplômés en 1994/1995, est passée à un peu plus de 55.000 en 2007/2008. Les 190 établissements de l'enseignement supérieur public sont répartis sur treize universités publiques (y compris l'université virtuelle). Dans ces établissements, le nombre des centres de recherche est de trente deux, celui des unités de recherche est

de 638 unités et celui des laboratoires est de 146, tandis que le nombre des chercheurs est de 15 833, soit presque 85 pour cent de l'ensemble des enseignants du supérieur.

Une nouvelle visibilité des acteurs universitaires

La Tunisie passe actuellement par un processus de mutation. Les choix économiques ont contribué à l'ouverture des frontières, phénomène que la signature d'accords tel que le GATT laissait augurer. Cette politique a des répercussions qui sont loin d'être uniquement commerciales. Outre qu'elle a engendré un débat de société, elle a eu des conséquences non négligeables sur la façon dont le patronat définit ses besoins en personnel qualifié. Elle a été l'un des éléments qui ont généré la stratégie de restructuration dont on perçoit désormais le sens aussi bien que les limites. L'enseignement supérieur tunisien est dominé par le secteur public qui a perdu relativement de sa compétitivité durant les dernières années, bien qu'il se soit développé considérablement au plan des effectifs et des institutions. Les transformations structurales du système, encore en cours, ont affecté les principaux acteurs universitaires, étudiants et enseignants. Aujourd'hui, la stratégie adoptée vise une convergence du système avec les normes internationales, tout en répondant aux besoins de l'économie et de l'administration tunisienne. L'université est désormais considérée comme un moteur pour le développement d'une économie qui se veut fondée sur le savoir. Mais les effets d'une stratégie orientée par le souci du nombre ont mis l'enseignement supérieur devant un défi majeur qui est celui d'assurer la qualité de la formation et la compétitivité des diplômés sur un marché de l'emploi national et international de plus en plus exigeant et concurrentiel (Zghal 2006). Le système éducatif tunisien, qui a mis le cap sur une modernisation de ses moyens pédagogiques, veut tirer profit des nouvelles technologies de l'information pour améliorer la qualité de ses services. Dans ce but, un vaste programme de numérisation des supports d'enseignement a été lancé. Il vise la mise en place de méthodes modernes d'enseignement et d'outils interactifs de communication entre l'étudiant et son environnement universitaire. Cependant, le nombre d'enseignants à l'université tunisienne, qui est passé de 4.225 en 1989-1990 à 18.608 en 2007-2008, reste insuffisant face à l'augmentation rapide du nombre d'étudiants, ce qui ne permet vraisemblablement pas d'atteindre les objectifs déjà fixés.

Tableau 2 : Niveaux d'études des enseignants (2007/2008)

Licence/maîtrise	3147
DEA/Mastère	4712
Doctorat	8008
Médecins, CHU, Autres	2841
Total	18608

Source : Selon BEPP- MESRST- 2008- Tunis

Les universités sont en train d'affronter le problème de l'insuffisance qualitative et quantitative de la formation des enseignants qui affecte l'excellence de l'enseignement et qui rend délicat *les face à face internationaux*.

Ainsi, après près de cinquante ans d'investissements dans l'enseignement supérieur qui ont permis d'éliminer les disparités entre les sexes et les régions, la Tunisie fait face, comme d'autres pays africains, à de nouveaux défis posés par la mondialisation et le rôle de plus en plus important du savoir dans le processus de développement. En effet, la rapidité des changements technologiques dans le monde d'aujourd'hui nécessite l'apprentissage de nouvelles compétences et expertises qui se sont avérées nécessaires dans un environnement hautement concurrentiel, à savoir les techniques de communication, les langues étrangères et autres.

Tableau 3 : Distribution des étudiants selon les filières et les cycles (2007)

Filière	Nombre	%
Sciences exactes	64973	18.4
Agronomie	8414	2.4
Ingénieurs et techniciens	89675	25.8
Sciences sociales	18039	5
Droit	20331	5.8
Sciences humaines	55790	15.8
Santé	18896	5.4
Gestion et économie	74710	21.2
Total	350828	100

Source : Selon BEPP- MESRST- 2007- Tunis

En réalité, avec la progression considérable des effectifs, correspond une diversification sans précédent des filières et des disciplines, suite aux différentes réformes qui se sont succédées. Le débat sur la nécessaire adaptation des formations universitaires aux besoins des entreprises (ou accessoirement à ceux du marché de l'emploi) a pris une ampleur particulière depuis le début des années 1990 et a été à l'origine de l'augmentation du nombre des inscrits dans certaines spécialités (biologie, informatique, multimédias, communications, etc.). De nombreuses disciplines nouvelles sont reconnues et d'autres se dissocient de leur discipline d'origine. En effet, le souci de l'employabilité, qui s'amplifie de jour en jour, a exigé un changement de philosophie tournée vers la professionnalisation de l'enseignement supérieur.

Avec cette nouvelle réalité, les universités tunisiennes, qui étaient spécialisées jusqu'au début des années 1980 (lettres et sciences humaines, droit et économie, sciences techniques et médecine...), sont devenues généralistes sous l'effet de la croissance des effectifs étudiants.

Certaines institutions se distinguent par leur niveau social de recrutement particulièrement élevé. On trouve respectivement : l'institut préparatoire des études scientifiques et technologiques, les facultés de médecine, les instituts des beaux-arts et l'architecture. Une enquête effectuée à la faculté de médecine en 2002-2003 fait ressortir que 45 pour cent d'étudiants proviennent des catégories sociales supérieures, et seulement 12 pour cent sont d'origine ouvrière. L'excellence en matière de formation universitaire se mesure difficilement. Cependant, il existe quelques établissements pilotes implantés essentiellement dans la capitale, Tunis. Les critères en sont approximatifs et toujours contestables. La culture de l'excellence n'est pas encore diffusée dans les régions.

L'adoption depuis 2005 du système LMD (Licence-Mastère- Doctorat) et la réforme lancée en septembre 2006 pour sa mise en place a généré également la création de nouvelles sections et filières d'enseignement, répondant aux besoins de l'économie nationale et aux désirs d'orientation des étudiants, tout en réalisant la convergence avec l'enseignement universitaire dans d'autres pays, notamment ceux de l'Union Européenne. Aujourd'hui, ce système est pris en compte dans la réorganisation des cursus universitaires. La nouvelle année universitaire 2008/2009 connaîtra l'adhésion de tous les établissements universitaires au système LMD. La réforme « *prend les allures d'une véritable révolution copernicienne* », écrivait un journal de la place.

Le secteur de l'enseignement supérieur privé, marginalisé jusqu'à 2000, se développe difficilement et timidement d'une année à une autre. Une

nouvelle loi promulguée le 4 août 2008 donne beaucoup d'importance à l'organisation des établissements privés, y compris l'augmentation du capital et la participation étrangère. Sur les trente deux établissements, vingt sont implantés à Tunis, six à Sousse, quatre à Sfax et un à Nabeul et Kairouan. Ils offrent des formations dans plusieurs domaines (commerce, économie et gestion, informatique, architecture, langues, multimédias, sciences infirmières et paramédicales) pour plus de 9 000 étudiants dont plus du tiers vient d'Afrique subsaharienne et du Maghreb.

Aménagements universitaires et mutations urbaines

La mission sociale de l'université dépend également de la solution apportée à la relation de contradiction et de dépendance entre son efficacité interne et son efficacité externe. Le fait que 36 pour cent d'une classe d'âge accède à l'université pose d'une façon radicalement différente aussi bien la question de la relation entre l'université et l'ensemble de la société que celle de la gestion de ses coûts (Ben Kahla 2000). L'efficacité devrait alors être examinée en évitant de dissocier l'université du reste de la société et en réfléchissant à l'articulation et au « co-développement » de ces deux entités.

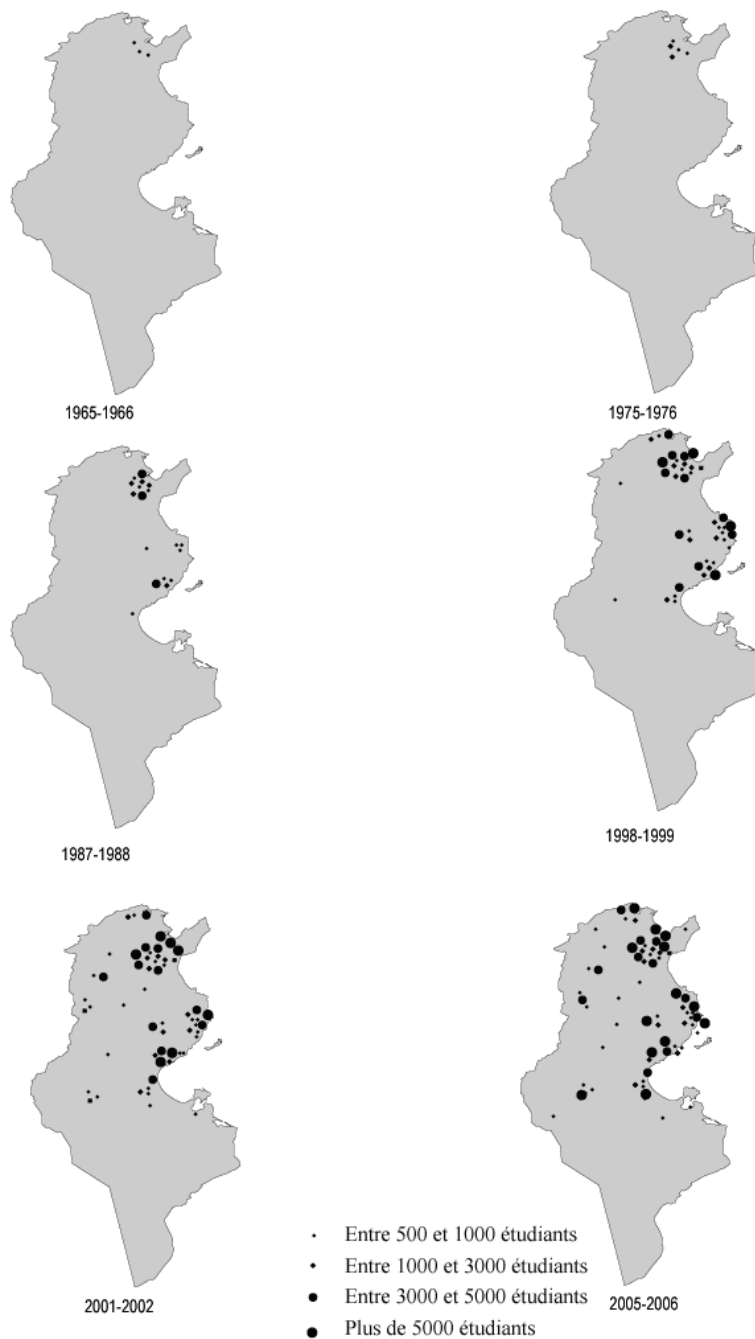
La relation des universités tunisiennes avec le territoire et la collectivité se caractérise au premier chef et jusqu'au début des années 1970 par leur concentration au centre-ville et des déséquilibres dans l'offre spatiale de l'enseignement supérieur entre la capitale et les régions, d'une part, et entre celles-ci, d'autre part.

L'histoire des universités en Tunisie montre que jusqu'à la fin des années 1980, le territoire universitaire se répartit fort inégalement, entre six universités, dont quatre à Tunis et deux à Sfax et Sousse. Aux cours des années qui ont suivi, sept autres nouvelles fondations ont été créées dans de nouveaux sites, démontrant une certaine volonté de décentraliser le système universitaire.

L'augmentation massive des effectifs étudiants est à l'origine de l'évolution des territoires universitaires. L'importance et les rôles nouveaux de l'université dans la société tunisienne sont mis en évidence par l'accroissement considérable des textes de lois sur l'enseignement supérieur à partir de 1988. Le mode d'organisation des enseignements, les méthodes pédagogiques, les choix des formations, les matières enseignées changent pour une ouverture plus grande sur la vie sociale. C'est dans ce contexte caractérisé par une très profonde mutation que naît le nouveau modèle de répartition des espaces universitaires dans le territoire tunisien.

Il existe trois raisons principales communes à cette nouvelle réalité.

Evolution des implantations universitaires en Tunisie de 1965 à 2005



En premier lieu, l'enseignement supérieur se transforme en service de proximité, dans la foulée d'un ensemble d'évolutions caractérisé essentiellement par la volonté de l'Etat de ramener 70 pour cent d'une génération au niveau baccalauréat et la nécessité d'élever la qualification pour lutter contre le chômage des jeunes.

En second lieu, l'asphyxie des universités mères face à la montée des effectifs contribue à favoriser cette dissémination.

En troisième lieu, les étudiants soumis aux dures lois des trajets interminables ville-campus-résidence consacrent peu de temps à leurs travaux de recherche universitaire.

Ainsi, le territoire universitaire commence à connaître une certaine modification à partir du début des années 1990 qui entend harmoniser et consolider un véritable système d'enseignement universitaire. Ce sont d'abord les petites villes et surtout les chefs-lieux des gouvernorats du Sud et de l'Ouest qui entendent bénéficier de ce privilège. Les effectifs étudiants se développent d'une manière vertigineuse et l'espace universitaire, en conséquence, connaît depuis une nouvelle forme d'organisation de son territoire: « le campus » a été affecté également par ce changement. La vague de délocalisation et de construction de la fin des années 1990 s'est traduite dans l'espace par la construction des campus inspirée du modèle anglo-saxon, avec un croisement des lieux d'enseignement et d'équipements. Les anciens espaces universitaires hérités des années 1960 et 1970, qui sont restés immuables jusqu'au début des années 1990, sont devenus un enjeu d'aménagement du territoire. Il faut dire que la volonté de l'Etat visant à décentraliser l'université et à promouvoir des pôles universitaires dans les régions s'est peu intéressée au choix d'implantation. Le ministère de l'enseignement supérieur a introduit en 1990 le concept de carte universitaire, précisément au moment où les constructions universitaires se multipliaient. Cela est, à vrai dire, la cause d'un regain d'intérêt pour la dimension universitaire de l'aménagement du territoire.

La localisation déséquilibrée des implantations universitaires au profit des zones côtières, et plus particulièrement celles de Tunis et du Centre-Est, est revue avec l'instauration de la carte universitaire. Une nouvelle répartition a vu le jour au profit des régions du Nord-Ouest, du Centre-Ouest et du Sud, qui bénéficieront de ce grand équipement structurant qu'est l'université. En outre, en appuyant la création d'universités nouvelles, en vue d'un rééquilibrage territorial, le programme de création de nouveaux pôles régionaux suscite de nouvelles disparités. Si ces nouvelles institutions sont actuellement en phase de montée en charge, les objectifs tournent dans les

cinq dernières années autour de 25.000 étudiants supplémentaires par an pour des espaces qui se densifient d'une année à l'autre. Sous la pression de l'urgence et de la nécessité d'intervenir rapidement, le desserrement de l'enseignement universitaire s'est effectué au bénéfice des villes moyennes pour accueillir les milliers d'étudiants supplémentaires, la plupart du temps loin des centres des villes, pour de multiples raisons (foncier insuffisant, mauvaise réputation des étudiants...).

Il faut dire que la volonté de l'Etat, qui s'est attribué le monopole en matière de production d'espaces universitaires, de décentraliser l'université et de promouvoir des pôles universitaires dans les régions, s'est faite à la hâte. Beaucoup de projets sont en effet marqués par le caractère unilatéral des décisions de l'Etat qui a souvent choisi seul, avec très peu de concertation, les lieux et les conditions d'implantation.

Actuellement en Tunisie, les politiques de développement local placent beaucoup d'espoir dans la création, au sein des petites villes de nouvelles universités, supposées être des ferments d'activités scientifiques et économiques, d'urbanité et de civilité (Merlin 1998).

Parmi les 190 établissements universitaires que compte l'enseignement supérieur durant l'année universitaire 2007/2008, 71 sont situés dans des petites ou moyennes villes, dont 19 établissements appartenant aux villes des régions du Sud ou de l'Ouest. En effet, le développement remarquable des effectifs et des espaces universitaires, qui est dû aux grands bouleversements sociaux et économiques amorcés depuis la fin des années 1980, a généré de nouvelles conceptions des espaces de l'enseignement supérieur et des modes de vie étudiants.

Tableau 4 : Taille et nombre des établissements universitaires tunisiens

Population étudiante	Moins de 3000	Entre 3000 et 5000	Entre 5000 et 10000	Plus de 10000
Nombre d'institutions	158	18	12	2

Source : Selon BEPP- MESRST- 2007- Tunis

Le choix de l'université de masse a des conséquences sur l'aménagement des constructions universitaires. L'évolution des territoires universitaires dans les vingt dernières années est synonyme d'une nouvelle rationalité territoriale dans la répartition des sites universitaires à l'échelle nationale.

Penser l'université comme agent de développement local ?

De restructurations internes en agrandissements, jusqu'au regroupement dans des campus à l'extérieur de la ville, la décision est finalement de trouver des terrains suffisamment grands pour permettre aux universités de se développer suivant leurs propres besoins. Les terrains dont la situation géographique est excentrée, en périphérie des villes, offrent cette possibilité. Ainsi, l'espace universitaire, qui, depuis deux décennies, connaît une nouvelle répartition dans le territoire national, commence à se déplacer vers les banlieues où le modèle d'implantation le plus utilisé est le « campus », comme c'est le cas dans des villes comme Jendouba, Gafsa, Mahdia, Menzel Abderrahmane, Sidi Bouzid... Bien que ses fonctions soient de fournir des diplômés aux marchés de l'emploi, l'université est appelée aussi, dans un pays en développement comme la Tunisie, à jouer d'autres rôles socioculturels et à devenir un enjeu dans la stratégie des villes et des régions.

Cependant, ces dernières années, la représentation territoriale de l'espace universitaire tunisien commence à soulever de nombreux débats. L'implantation de cet espace, sa forme urbaine, son échelle spatiale, ses hiérarchies fonctionnelles et même son expression architecturale (souvent ignorées dans les projets d'aménagement de la ville) sont des paramètres qui se conjuguent pour exprimer et refléter cette représentation.

D'autre part, l'installation des échelons universitaires, revendiqués dans les régions par les collectivités locales dans le but d'attirer les entreprises, d'offrir une main-d'œuvre qualifiée et de contribuer à l'animation et à l'image de la ville, reflète bien les termes d'un questionnement qui paraît de plus en plus d'actualité: la fonction urbaine de l'espace universitaire dans les villes tunisiennes occupe-t-elle aujourd'hui une place comparable à celle des autres activités majeures de la ville (tertiaire, culturel, etc.) ?

La question paraît prématurée vu le jeune âge de certains campus universitaires, notamment ceux implantés dans les villes petites et moyennes et qui ne fonctionnent pas encore à plein régime. Mais dans certains sites des grandes villes, l'université entretient avec la ville des relations spécifiques. Parfois insérée dans des stratégies d'aménagement urbain, elle devient un quartier et un centre d'intérêt dans l'agglomération. Les campus de Manouba et de Tunis accueillent actuellement environ 30 000 étudiants chacun. Dans les toutes prochaines années, d'autres nouveaux sites universitaires qui ont adopté le modèle du « campus » vont probablement atteindre ce chiffre. C'est-à-dire de vrais centres urbains universitaires dont la population est équivalente à celle d'une ville tunisienne moyenne.

Dans beaucoup de villes tunisiennes, le taux des étudiants par rapport à la population urbaine atteint actuellement des niveaux appréciables, alors que le nombre des étudiants croît à un rythme beaucoup plus élevé que celui de la population (les taux de croissance de la population varient entre 1.2 à 3.5 pour cent et les taux de croissance les plus pessimistes des effectifs étudiants dans les années à venir dépassent 10 pour cent).

Ville	Population urbaine	Population étudiante	% de la population étudiante
Monastir	81294	18007	22.2
Jendouba	43997	8369	19.1
Nabeul	56387	9019	16
Sousse	204709	32373	15.8
Sfax	285616	43972	15.4
Mahdia	54902	6747	12.3
Gabes	130475	18543	11.8
Kef	45191	5079	11.3
Gafsa	114293	11924	10.5
Bizerte	89943	9330	10.4
Kairouan	117993	11151	9.5
Tunis	1741531	138978	8

Source : BEPP-MESRST 2006/2007 et INS 2004.

Avec cette nouvelle tendance d'aménagement et d'occupation du sol dans la création des campus sur tout le territoire tunisien, l'espace universitaire commence à s'imposer en tant qu'équipement structurant de l'espace urbain et apparaît même dans les documents d'urbanisme (exemple, ceux du Grand Tunis et de Tozeur). Les urbanistes ont vraisemblablement tenu compte de cette nouvelle composante pour organiser un développement cohérent de l'espace urbain. Cependant, le choix de la solution périphérique dans l'implantation de l'université dans les petites villes peut être discutable. L'impact direct de cet équipement et son rayonnement sur le reste de la ville dépendra essentiellement d'une certaine proximité, compte tenu des difficultés de déplacements quotidiens des différents usagers de l'université.

Par son importance, l'université est incontestablement, pour ces villes comme pour sa région, un facteur économique. Dans la ville de Jendouba, l'université emploie plus de 500 enseignants et plusieurs centaines d'employés administratifs et techniques. Au Kef, elle a créée 633 emplois entre enseignants et autres jusqu'en 2007. L'évolution économique et sociale dans l'agglomération de Gafsa, au cours des dernières années, est largement redevable à l'université, qui a quelque peu compensé le recul des activités minières et la faiblesse des autres activités, notamment industrielles. La présence de huit établissements universitaires a permis de créer une certaine dynamique économique, culturelle et sociale. Hormis la fixation des étudiants originaires de la région de Gafsa, les flux des étudiants qui s'élèvent à près de 12 000 étudiants en 2006/2007 et qui représentent une proportion non négligeable, soit 10,5 pour cent de la population urbaine de la ville, ont été à l'origine d'une dynamisation du secteur privé et des petits métiers.

Dans ces petites villes, l'université occupe actuellement la première place en matière de création d'emplois directs. Sans compter les sources d'emplois créés indirectement par l'existence de ces établissements universitaires dans les villes, l'université se place actuellement dans ce domaine au niveau des plus grandes entreprises de la région, et les salaires qu'elle distribue sont supérieurs à ceux des établissements industriels ou touristiques. Bien qu'elle soit encore jeune, l'université a provoqué dans ces villes une dynamique économique par la création d'un certain nombre de marchés commerciaux, principalement pour l'approvisionnement des restaurants universitaires qui desservent plus de 3 203 repas par jour en période scolaire à Mahdia, 2 318 repas/jour à Jendouba, 1 702 repas/jour au Kef, 2 627 repas/jour à Nabeul et 1 382 à Médenine. Dans la grande ville de Sfax, le nombre de repas servis par jour (qui est de 11 143) est supérieur à celui qui est servi par toutes les installations touristiques réunies de la ville, sans oublier les marchés générés par le besoin en fournitures scolaires et autres besoins pour les établissements d'enseignement et d'œuvre universitaire. L'image des relations entre ville et université n'est pas aussi claire et consensuelle que les discours officiels semblent le laisser penser, suite à l'absence de partenariat entre acteurs territoriaux et responsables universitaires. Cependant, des systèmes locaux d'enseignement supérieur ont émergé dans un contexte précis et spatialisé, où de nouvelles formations sont créées, et les enjeux qui en découlent sont au fondement de relations nouvelles et spécifiques qui se construisent entre les différents acteurs impliqués.

Les enjeux des technopôles et « l'investissement dans la connaissance »

La stratégie d'investissement dans le savoir, qui a ramené l'enveloppe budgétaire consacrée à la recherche de 1 pour cent à 1,25 pour cent du PIB en 2009, notamment par la création de plusieurs pôles technologiques, nécessite encore des efforts de la part des partenaires privés. La réflexion sur les répercussions qu'aura une internationalisation croissante des échanges commerciaux, intellectuels et universitaires sur le système tunisien d'enseignement supérieur dans un contexte de globalisation a abouti à entreprendre depuis le début 2000 une politique de renforcement des infrastructures des grandes villes pour leur permettre une insertion dans l'économie mondiale et faire face aux problèmes de chômage. Ces circonstances influèrent sur l'université et provoquèrent l'instauration de partenariats. Toutefois, l'Etat tunisien finance presque 100 pour cent des dépenses en sciences et technologie. Avec les programmes d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, les décideurs politiques espèrent une bonne attractivité des investisseurs internationaux. Le réseau de technopôles qui est en train de se développer actuellement devrait compter, d'ici à la fin du onzième plan en 2011, douze technopôles répartis sur tout le territoire, chacun dans une spécialité, selon la région dans laquelle il est implanté. Ainsi, les premiers projets de technopôles ont émergé dans une stratégie de développement local et d'« économie de la connaissance ». Cependant, pour promouvoir et accélérer l'innovation, il est nécessaire de faire le lien entre les entreprises, les universités et les centres de recherche. Actuellement, on compte six technopôles dans des villes côtières: d'El Ghazala, Borj Cédria, Sidi Thabet, Sfax, Bizerte et Monastir. Trois autres technopôles ont été décidés à Jendouba, Gafsa et Médenine. Réellement et mis à part celle de Tunis El Ghazala, où peu d'activités ont été réalisées. Un pôle comme celui d'El Ghazala, créé en 2000 sur un site de soixante hectares dans le gouvernorat de l'Ariana, a déjà atteint une taille importante avec une trentaine d'entreprises tunisiennes et six entreprises internationales. Ce technopôle offre aux entreprises des incitatifs à l'innovation dans le domaine des technologies de l'information et des communications. L'implantation à El Ghazala avait conduit, pour plus de 40 pour cent de ces entreprises, à l'élaboration d'au moins deux nouveaux produits au cours des cinq années précédentes, et 46 pour cent avaient des demandes de brevet en instance. Enfin, 53 pour cent avaient attiré des capitaux étrangers.

Conclusion

Le système universitaire en Tunisie a connu, en l'espace d'une quinzaine d'années, des changements importants qui sont toujours en cours. Ce changement transparaît dans la réorganisation spatiale, dans les réformes de contenu et la formation de réseaux d'établissements. Ici comme ailleurs, l'enseignement supérieur va donc non seulement devoir continuer à satisfaire les exigences d'utilité socioéconomique, mais aussi à faire face aux impératifs dictés par les défis de la démocratisation, de la société du savoir et d'un monde régi par le marché. C'est à travers l'implication des acteurs locaux que se joue la question de la territorialisation d'un équipement dont le fonctionnement et les objectifs sont traditionnellement du ressort de l'Etat central. Les collectivités locales qui ne sont pas bien dotées en matière de responsabilité se retrouvent souvent reléguées, dans le processus décisionnel, au rang d'observateur. Et si l'Etat engage une réflexion, elles sont sommées de s'impliquer. Ces réformes permettront-elles à l'université tunisienne d'accéder, en matière d'enseignement universitaire et de fonctionnement, à un statut spécifique et adapté à son environnement local ? Peut-elle enfin s'ouvrir à l'université locale ?

Références

- Belajouza M. et Noureddine, R.M., 1999, *Les étudiants, leurs études et leur vie*, Tunis: Ministère de l'Enseignement supérieur, CPU, 159 p.
- Ben Kahla, K., 2000, La « crise de l'université tunisienne au crible de la Banque mondiale : analyse d'une rhétorique opportuniste », in *Diplômés maghrébins d'ici et d'ailleurs: parcours migratoires et trajectoires d'insertion*, ouvrage collectif coordonné par Vincent Geisser, pp.154- 178, éditions du CNRS.
- Dhaher, N., 2003, « L'université dans la ville, quel cadre spatial ? », in *Archibat*, n°6, pp.80-83.
- Dhaher, N., 2005, *Université, ville et urbanité : le cas du Grand Tunis*. Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Tunis: Université 7 Novembre à Carthage, 423 p.
- Ministère de l'enseignement supérieur de la recherche scientifique et de la technologie en Tunisie, 2007, *L'enseignement supérieur et la recherche scientifique en chiffres*, Tunis: Editions BEPP, 129 p.
- Ministère de l'enseignement supérieur de la recherche scientifique et de la technologie en Tunisie, 2008, *Indicateurs et comparaisons internationales*, Tunis: Editions BEPP, 127 p.

- Merlin, P., 1995, *L'urbanisme universitaire en France et à l'étranger*, Paris : Presses de l'ENPC, 416 p.
- Merlin, P., 1993, *L'urbanisme universitaire à l'étranger*, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, octobre, 84 p.
- Taamallah, K., 1987, 'L'enseignement supérieur en Tunisie: inégalité et reproduction sociale', *Revue Tunisienne des Sciences Sociales*, CERES.
- Siino, F., 1992, *Sciences et pouvoir dans la Tunisie contemporaine*, France : Editions Karthala, 403 p.
- UNESCO, 2003, *Recueil de données mondiales sur l'éducation : Statistiques comparées sur l'éducation dans le monde*, Canada, Institut de Statistique, Montréal, 127 p.
- Zghal, R., 2006, « *Un équilibre instable entre le quantitatif et le qualitatif. L'enseignement supérieur en Tunisie* », *Revue Internationale d'Education*, Sèvres n°45, Presses de l'Université du Québec.



La recherche à la Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar : bilan de 50 ans d'activités

Moustapha Tamba*

Résumé

Cet article présente le bilan de cinquante ans (1957-2007) de recherche à la Faculté des Lettres et sciences humaines. L'enquête s'est focalisée sur les documents du Rectorat, de la Faculté et des Départements. Les informations ont été collectées à partir de la Revue de la Faculté des lettres et sciences humaines, des mémoires de maîtrise des départements et du répertoire des thèses soutenues. L'article met en évidence une montée en cadence de la production scientifique au cours de cette dernière décennie et la place importante qu'occupent les mémoires de maîtrise dans cette croissance.

Abstract

This article is about the results of 50 years research (1957-2007) at the Faculty of Arts and Humanities. The survey focused on documents provided by the Vice-Chancellery, the Faculty, the Departments. The information has been collected from the Faculty of Arts and Humanities' Review, from the M.A Dissertations of the different departments and from the catalogue. The article highlights the increasing pace of scientific production during the last decade and the important place occupied by master's thesis in this growth.

Introduction

24 février 1957 – 24 février 2007, l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar atteignait ses cinquante ans. Elle fut la 18^e université française sous la tutelle de l'Académie de Bordeaux avec quatre facultés « classiques » : Lettres et Scien-

* Maître de conférences de sociologie, Faculté des Lettres et Sciences Humaines.
Email : moustamba@yahoo.fr

ces humaines, Droit et Sciences économiques, Sciences et Techniques, Médecine et Pharmacie. Elle deviendra sénégalaise en 1975. Ce fut le début de l’afri-
canisation du personnel enseignant. Elle fut baptisée « Université Cheikh Anta
Diop de Dakar » (UCAD) en 1986, en hommage à la disparition du grand
savant sénégalais (historien et anthropologue), Cheikh Anta Diop (1923 – 1986).

En 2007, les autorités universitaires ont eu la présence d’esprit de célébrer
tout au long de l’année le cinquantenaire de l’institution. Il faut dire que 50
années dans l’histoire d’une institution académique est une période assez ré-
cente et encore fraîche dans les mémoires¹ pour qu’on soit en mesure de se
souvenir dans les détails des rêves de ceux qui ont fondé l’université, les défis
qu’ils eurent à relever en termes d’obstacles à surmonter, les difficultés initia-
les auxquelles ils durent faire face, les sacrifices individuels et collectifs qu’ils
eurent à consentir pour faire démarrer et assurer la pérennité de l’institution.

Il convient également de dire que 50 années constituent une période assez
longue pour qu’on puisse mettre au clair les phases, les réformes et les orien-
tations importantes dans le processus de développement de l’institution.

Ainsi donc, le Rectorat² a pris l’initiative de faire le bilan de cinquante ans
d’existence et de situer l’institution.

Problématique

Au moment (octobre 2008) où la Faculté des lettres et sciences humaines va
entrer dans la Réforme LMD (Licence – Master – Doctorat), l’on peut tenter
de poser la question suivante : « Quel bilan après 50 ans d’activités de recher-
che » ? Cette question reste pertinente compte tenu de nombreuses crises uni-
versitaires, entre autres (Mai 68, année blanche en 1988, année invalide en
1994), et de la longue crise économique et sociale qui sévit au Sénégal depuis
la décennie 80 et qui affecte l’enseignement supérieur. Á l’Université Cheikh
Anta Diop de Dakar, l’enseignement et la recherche³ ont beaucoup souffert de
cette situation de désordre. Et plus particulièrement la Faculté des lettres et
sciences humaines dont l’effectif avoisine aujourd’hui 25 000 étudiants sur
les 60.000 que compte l’Université.

Ainsi donc, la Faculté des lettres et sciences humaines reste dans l’UCAD
l’Institution dominante par l’effectif de ses étudiants. En effet, en cinquante
ans d’existence, la Faculté a considérablement évolué.

Par ailleurs, la mission de la Faculté des lettres et sciences humaines est
double : mission d’enseignement, d’éducation et de formation, d’une part,
mission de recherche, d’autre part. Si la première est bien connue par le public,
en revanche la deuxième reste peu connue, ce qui justifie la question posée ci-

dessus. C'est donc à cette question que nous allons tenter de répondre dans le présent article.

Nous distinguerons les quatre moments suivants :

- La présentation de la Faculté des lettres et sciences humaines ;
- Les supports de la recherche ;
- Les activités de recherche ;
- Les remarques générales sur les productions de recherche à la FLSH

Mais auparavant, il est utile de montrer au lecteur notre méthodologie qui a permis de réaliser cette étude.

Méthodologie

Nous n'avons pas la prétention d'interroger les individus, mais seulement de collecter des informations à partir des documents existants. C'est pourquoi, des quatre méthodes disponibles⁴ pour le sociologue, nous avons choisi l'observation et particulièrement l'observation indirecte⁵. En fait, notre but est de transformer les informations brutes en données statistiques, élaborées pour saisir la réalité.

En effet, ces informations brutes ont été glanées pour l'essentiel dans les documents de la Faculté des lettres et sciences humaines, mais aussi du Rectorat de l'Université. Ainsi, nous avons eu recours pour l'étude à cinq sources :

- Les Archives de la Faculté des lettres et sciences humaines (avec l'archiviste) ;
- Les documents du service du personnel enseignant (Chef de service),
- Le répertoire des thèses (auprès du curateur) ;
- Le répertoire des mémoires de maîtrise de chaque département (auprès des moniteurs) ;
- Les statistiques de l'université réunies par le Rectorat (auprès de l'employé du Bureau des statistiques).

Nous nous sommes focalisé concernant les activités de recherche sur les indicateurs suivants : la liste nominative des mémoires de maîtrise, la liste nominative des thèses, les articles de revue. Ainsi, nous avons recensé tous les savoirs produits depuis la création de la Faculté en 1957 jusqu'en 2007. Il a été dénombré le nombre de mémoires par année, le nombre de thèses par année, le nombre d'articles publiés dans la revue *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines* depuis 1971 (date de sa création).

Pour l'exploitation, nous avons attribué à chaque département un code chiffré (de 1 à 12). De même, nous l'avons fait pour chaque discipline, chaque mémoire, thèse et article d'une discipline bien donnée. Les différents codes chiffrés ont été mis dans un tableau synoptique ou d'ensemble qui a permis de visualiser les variables et leurs modalités de réponse. Ainsi, l'exploitation du tableau a permis d'établir des données chiffrées qui ont constitué finalement les supports de l'étude. Les résultats de l'étude se présentent sous la forme de tableaux⁶ de tris à plat et de tris croisés ou à double entrée.

La présentation de la Faculté des lettres et sciences humaines (FLSH)

La Faculté des lettres et sciences humaines (FLSH) fut une des quatre grandes facultés classiques créées en 1957 par la France et gérées par l'Académie de Bordeaux. Ainsi, son organisation fut la même qu'en France à cette époque, c'est-à-dire d'abord la Propédeutique sanctionnée par le CELG (Certificat d'études littéraires générales), ensuite la Licence d'enseignement, et enfin le Diplôme d'études supérieures (DES). Il n'y avait pas encore de troisième cycle, ni de doctorat d'État propres. Les premières licences furent délivrées en 1959, les premiers DES en 1960, année où apparut pour la première fois sur les documents décanaux, l'appellation *Faculté des lettres et sciences humaines* sous l'autorité de son premier Doyen, le Professeur Pierre Nardin. Dix (10) doyens lui ont succédé par la suite.⁷

Depuis sa création, la Faculté des lettres et sciences humaines a connu beaucoup de textes (lois, décrets, arrêtés, accords révisés) français et sénégalais. Ces textes ont modifié le fonctionnement et l'organisation de la FLSH. Aux textes viendront s'ajouter les réformes pédagogiques dont les plus importantes restent celles de 1991 (application des unités de valeurs) et de 2007 (application du système Licence – Maîtrise – Doctorat).

Tout comme les autres facultés de l'Université (Faculté des sciences juridiques et économiques, Faculté des sciences et techniques, Faculté de médecine et de pharmacie), la Faculté des lettres et sciences humaines ne deviendra une faculté proprement sénégalaise qu'en 1975, et ainsi commencera l'africanisation du personnel enseignant.

Depuis 1999, la Faculté des lettres et sciences humaines compte douze départements ou filières : Allemand, Anglais, Arabe, Histoire, Géographie, Langues romanes (Espagnol, Portugais, Italien), Lettres classiques, Lettres modernes, Linguistique, Philosophie, Russe et Sociologie.

Par ailleurs, la grande caractéristique de la Faculté des lettres et sciences humaines demeure la massification, comme l'indique le tableau 1.

Tableau 1 : Evolution de la répartition des étudiants à la FLSH (1957-2007)

Année	Total de l'Université	Part de la FLSH en valeur absolue	Part de la FLSH en valeur relative (%)
1957	594	123	21
1967	2493	834	33,5
1977	7097	2260	32
1987	13.347	3321	25
1997	22.430	8234	37
2007	56.232	22.850	40,5

Source : Rectorat de l'Université, Bureau des statistiques, 2008.

Conçue pour environ six cents étudiants à sa création en 1957, la Faculté des lettres et sciences humaines a vu ses effectifs en nette augmentation passant de 2.260 étudiants en 1977 à 8.234 en 1997 à 22.850 étudiants en 2007. En cinquante ans (1957 – 2007), la part relative est passée de 21 pour cent à 40,5 pour cent à l'UCAD.

En 2008, la Faculté des lettres et sciences humaines totalisait 24.319 étudiants sur les 60.087 que compte l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar soit 40,5 pour cent. Les effectifs sont très élevés dans trois départements que sont l'Anglais, les Lettres modernes et la Géographie, avec respectivement 30 pour cent, 22 pour cent et 21 pour cent du total de la Faculté, comme en atteste le tableau 2.

À l'instar des autres facultés, les effectifs du premier cycle (Duel 1 et Duel 2) restent très importants par rapport aux deuxième et troisième cycles. Ainsi, le premier cycle représente 72,3 pour cent des effectifs, le deuxième cycle (Licence et Maîtrise) 24,5 pour cent et le troisième cycle 3 pour cent. L'écart important d'effectifs entre le premier et le deuxième cycle est dû aux taux d'échec très élevés aux examens des sessions de juillet et d'octobre et aux taux d'abandon également importants. Le troisième cycle reste sélectif pour l'accueil d'étudiants se consacrant à la recherche. Pour le doctorat d'État, seul 0,2 pour cent est inscrit (ce sont les étudiants ayant le 3^e cycle qui le préparent et, parmi eux, de nombreux enseignants). Par ailleurs, le personnel enseignant est constitué de 169 enseignants chercheurs comme l'indique le tableau 3.

Les enseignants sont répartis en trois catégories : le rang A comprend les Professeurs titulaires et les Maîtres de conférences, le rang B réunit les Maîtres - assistants des 1^{er} et 2^e classes et le rang C regroupe les Assistants titulaires et stagiaires.

Tableau 2 : Répartition des effectifs d'étudiants de la Faculté par Département et par niveau

Département	Niveau	Duel 1	Duel 2	Licence	Maîtrise (CM)	DEA	3 ^e Cycle	Doctorat	Total / Département
Philosophie		371	116	53	86	26	29	05	686
Sociologie		177	131	173	261	40	93	03	878
L. Classiques		16	13	12	11	06	12	01	71
L. Modernes		3437	869	580	220	63	108	13	5290
Anglais		3729	1318	1302	838	45	48	13	7293
Allemand		175	30	42	28	02	03	-	280
Arabe		278	162	129	72	02	22	01	666
Espagnol		1004	148	132	52	02	01	-	1339
Portugais		409	104	138	64	-	-	-	715
Italien		15	06	05	12	-	-	-	38
Russe		18	24	35	35	-	-	-	112
Persan		05	04	03	-	-	-	-	12
Histoire		743	368	307	150	29	38	07	1642
Géographie		2827	1086	859	250	56	98	06	5182
Linguistique		-	-	50	38	11	16	-	115
Total Gén / Année		13.204	4.379	3.820	2.117	282	468	49	24.319
Total Gén/Cycle		17.583		5.937			750	49	

Source : Service du Personnel, FLSH, 2008.

Ainsi, le rang A totalise 30 pour cent du personnel enseignant, le rang B 48,5 pour cent et le rang C 19 pour cent. C'est en Lettres modernes que l'on rencontre le plus grand nombre de Professeurs titulaires à la Faculté de Lettres et Sciences Humaines.

Après avoir présenté ainsi la faculté, il convient d'entrer dans le cœur de notre sujet qui concerne la recherche au sein de l'institution.

Les supports fondamentaux de la recherche à la FLSH

La Faculté des lettres et sciences humaines possède deux supports fondamentaux qui présentent les activités de recherche, il s'agit de la revue *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines*⁸ et les revues de département.

Les Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines

Créées en 1971, les *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines* sont devenues la vitrine de la recherche universitaire. La revue met en œuvre la valorisation de la recherche de la faculté en présentant en entier les articles, la liste des mémoires de maîtrise et de thèses soutenus pendant l'année. C'est une revue d'ordre général qui publie les articles concernant les lettres et les sciences humaines.

Pour exercer ce rôle de recherche académique, la revue a mis en place les modalités capables de garantir la qualité scientifique des articles publiés (comité éditorial multidisciplinaire, expertises rigoureuses émanant des spécialistes externes au comité éditorial, diffusion à l'étranger). Grâce à cette exigence à la fois éditoriale et scientifique, les *Annales de la faculté des lettres et sciences humaines* restent une revue reconnue en Afrique francophone dans la communauté universitaire. D'ailleurs, beaucoup d'enseignants chercheurs et de chercheurs étrangers ont publié leurs travaux dans la revue. Elle est devenue ainsi une revue de référence pour le CAMES⁹ (Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur) dont le siège est à Ouagadougou au Burkina.

La revue fut éditée, au départ en France, à Paris par les Presses Universitaires de France de 1971 à 1985, elle a été ensuite éditée par les Nouvelles Editions Africaines de 1986 à 1995 et, enfin depuis 1996 par les Presses Universitaires de Dakar. En 2007, avec la création des Ecoles Doctorales (Réforme LMD), le 37^e numéro des *Annales de la faculté des lettres et sciences humaines* est présenté en deux volumes : un volume pour les Lettres, Arts et Civilisation (ARCIV 37A) et un volume pour les Études sur l'homme et la société (ETHOS 37 B). Ainsi, l'année 2007 marque une autre étape dans la vie de la revue.

Tableau 3 : Répartition du personnel enseignant selon le département et le rang

Département	Sections	Rang A			Maîtres -assistants			Assistants		Lecteur	Total
		Prof	M.C	1 ^{re} Classe	2 ^e Classe	Titulaires	Stagiaires				
Lettres Modernes		12	02	0	08	01	03	0	0	0	26
Lettres Classiques		04	02	0	03	0	0	0	0	0	09
Philosophie		03	02	01	07	0	01	0	0	0	14
Sociologie		0	02	0	03	0	04	0	0	0	09
Anglais		02	02	01	09	01	10	0	0	0	25
Allemand		03	0	0	02	0	01	01	0	01	07
Russe		0	0	0	01	0	02	0	0	0	03
Langues romanes	Espagnol	01	01	03	02	0	0	0	0	0	07
	Portugais	0	01	02	0	0	0	02	0	02	05
	Italien	0	0	01	0	0	01	01	0	01	03
Arabe		0	0	01	05	0	04	0	0	0	10
Linguistique		0	0	03	0	0	01	0	0	0	04
Histoire		7	0	01	11	0	02	0	0	0	21
Géographie		5	02	08	10	0	01	0	0	0	26
Total		37	14	21	61	02	30	04	04	04	169

Source : Service du personnel, FLSH, 2008.

Les revues de département

Moins régulières que les *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines*, les revues des départements sont des revues de spécialité dans une discipline bien donnée. Les comités scientifiques et de rédaction sont formés de spécialistes de la discipline considérée. Ces revues font également appel à l'expertise extérieure pour être crédibles. Y sont présentés les articles, la liste des mémoires de maîtrise et de thèses soutenus, les comptes rendus de lecture des ouvrages récents. Leur parution est irrégulière, même si au départ la volonté est de produire des numéros trimestriel, semestriel, annuel. C'est à partir de la décennie 80 qu'ont émergé les premières revues de département. Aujourd'hui, des douze départements, dix possèdent leur propre revue, comme l'indique le tableau 4.

Tableau 4 : Liste des revues de département de la FLSH

Département	Titre de la revue
Allemand	AMO
Anglais	BRIDGES
Arabe	Revue sénégalaise d'études arabes (RSEA)
Histoire	Revue sénégalaise d'histoire (RSH)
Géographie	Labo Gehu, Notes biogéographiques
Langues romanes	
Lettres classiques	Revue africaine des études classiques (RAEC)
Lettres modernes	
Linguistique	BULING
Philosophie	ÉPISTEME, Revue sénégalaise de philosophie (RSP)
Russe	SLAVISTIC
Sociologie	Revue de sociologie, d'anthropologie (RESAP)

Source : Départements de la FLSH, 2008.

Toutefois, ces revues restent confrontées à de réelles difficultés de publication à cause d'abord des coûts de production (frais de composition et d'impression élevés), ensuite de la modicité des moyens budgétaires alloués au volet publication.

Après tout, les revues de département et la revue les *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines* constituent un outil d'ascension professionnelle pour les enseignants-chercheurs dont la carrière est relative au nombre d'articles produits.¹⁰

Les activités de recherche à la FLSH

Bien que moins importantes que les activités d'enseignement et de formation, les activités de recherche restent très dynamiques au sein de la FLSH. En effet, la massification à la FLSH ne permet pas aux enseignants de s'adonner pleinement à la recherche. La lourdeur des tâches d'enseignement (effectifs pléthoriques, absence de salles) perturbe les enseignants qui désirent se documenter et à aller sur les terrains d'enquête. Quant aux étudiants, ils sont nombreux à ne pas préparer leur mémoire de maîtrise faute de bourse, de sujet, d'encadreur ou de perturbations (grèves).

En fait, les activités de recherche concernent la réalisation du mémoire de Maîtrise, la production des thèses de troisième cycle et d'État, la production d'articles dans les supports scientifiques de recherche.

La part des mémoires de maîtrise

Tableau 5 : Nombre de mémoires de maîtrise soutenus selon les disciplines par décennie

Décennie	1957-1966	1967-1976	1977-1986	1987-1996	1997-2007	Total
Discipline						
Géographie	13	116	147	111	409	796
Lettres modernes	13	146	161	97	322	739
Philosophie	05	67	136	108	295	611
Histoire	10	91	144	78	189	512
Anglais	10	101	96	83	202	492
Sociologie	12	-	-	-	398	410
Langues romanes	08	61	107	21	68	265
Lettres classiques	07	34	39	27	39	146
Arabe	-	27	15	24	68	134
Allemand	-	-	49	29	19	97
Linguistique	02	14	19	04	45	84
Russe	-	-	-	-	9	09
Total	80	657	913	582	2063	42955

Source : Données collectées à partir des documents fournis par les départements de la FLSH, 2008.

À la FLSH, le mémoire de maîtrise reste le diplôme le plus élevé pour l'évaluation sommative des étudiants en fin de second cycle (Bac + 4 ans). C'est le chef-d'œuvre qui permet à un étudiant de s'affirmer et de prouver ses capacités intellectuelles à mener une recherche. Depuis 1960, le mémoire est délivré à la FLSH. La production des mémoires de maîtrise n'a cessé de croître à chaque décennie. Toutefois, c'est durant la décennie 1997-2007 que l'on constate une production très sensible des mémoires à la FLSH. 48 pour cent des mémoires produits durant la période du cinquantenaire, soit près de la moitié sont recensées pour cette seule décennie (1997-2007). Ce chiffre peut être expliqué par le taux d'encadrement élevé des enseignants, mais aussi par l'arrivée des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) au Sénégal, qui ont permis d'avoir une documentation ample sur différentes disciplines.

Les décennies 1967-1976, 1977-1986 totalisent respectivement 15 pour cent, 21 pour cent et 13,5 pour cent des mémoires. La baisse de 1987-1996 (13,5 %) s'explique surtout par le désordre qu'a enregistré cette décennie (année blanche en 1988, année invalide en 1994, grève des enseignants en 1989, etc.). Par ailleurs, on peut noter que durant cette même décennie 1987-2007, quatre disciplines ont eu des productions importantes : notamment la Géographie (409 mémoires), la Sociologie (398), les Lettres Modernes (322), la Philosophie (295), l'Anglais (202) et l'Histoire (189).

Il faut souligner que la Sociologie, après trente ans de bannissement (1968-1999), est revenue en force dans la recherche, au point qu'elle occupe le sixième rang dans le classement général de la production des mémoires. À l'inverse, certaines disciplines (Lettres classiques, Arabe, Allemand et linguistique) n'ont pas eu une production assez soutenue durant les cinquante ans. Beaucoup d'étudiants de ces disciplines peinent à trouver du travail, dans les lycées et collèges en particulier, après l'obtention de leur licence et du coup ne voient pas la nécessité de préparer leur mémoire de maîtrise qui exige du temps pour la recherche. Les taux d'abandon sont assez élevés en quatrième année. Le département de Russe est le dernier né (création en 1999) et totalise en 2007 neuf (9) diplômés.

La part des thèses de doctorat**Tableau 6** : Répartition des thèses soutenues dans les départements de 1957 à 2007

Thèse Département	Doctorat 3e cycle	Doctorat d'État	Total
Lettres modernes	94	18	112
Géographie	75	06	81
Philosophie	44	05	49
Histoire	37	06	43
Anglais	30	05	35
Sociologie	26	03	29
Arabe	14	03	17
Linguistique	13	01	14
Allemand	07	03	10
Langues romanes	04	-	04
Lettres classiques	03	-	03
Russe	-	-	-
Total	347	50	397

Source : Données collectées auprès du curateur de la FLSH, 2008.

De 1957 à 2007, 397 thèses de Doctorat de troisième cycle et d'État ont été soutenues à la FLSH, soit respectivement 87,5 pour cent et 12,5 pour cent en valeur absolue. Le Département de Lettres modernes arrive en tête avec 112 thèses, dont 94 de troisième cycle et 18 thèses d'État. En effet, de tous les départements de la FLSH, les Lettres modernes restent le département où le taux d'encadrement est élevé avec un nombre important de professeurs titulaires et de maîtres de conférences (voir tableau 3). En outre, il est resté le dernier département à être « décolonisé ». Contrairement aux autres départements, les coopérants français continuaient à exercer jusqu'à la décennie 90. De même, l'accord de mobilité entre la Coopération Française et le Département de Lettres modernes a permis le renforcement des capacités des enseignants qui ont soutenu des thèses d'État en nombre important par rapport aux autres départements. Il faut ajouter qu'à part les Lettres modernes, aucun département n'arrive à atteindre même une dizaine de docteurs d'État. En fait, le faible taux de recrutement¹¹, l'augmentation des heures supplémentaires consacrées à l'enseignement et la charge familiale supportée par les enseignants ne permettent pas d'arriver à l'objectif final, c'est-à-dire la soutenance de la thèse d'État. Jusqu'en 2007, la thèse unique, qui était valable en France

après la Réforme de 1984, n'était pas en vigueur au Sénégal. En fait, il faut dire qu'au plan de la carrière et de la recherche, la complexité du parcours de l'enseignant de la FLSH peut être décourageante. En effet, l'évolution de sa carrière est jalonnée de quatre grades, six classes et trente et un échelons. Un tel parcours épuise non seulement les universitaires mais également désarticule la recherche scientifique. On constate que l'âge moyen d'accès au grade de professeur titulaire est de cinquante deux ans, alors qu'en France il est de trente et un ans. Aujourd'hui, un nombre important d'enseignants munis de la thèse de troisième cycle officie dans le collège B (maîtres-assistants) et risque de voir leur carrière prendre fin à ce niveau. Il s'ensuit, conséquence du nombre réduit d'enseignants habilités à diriger la recherche et à l'animation scientifique, une absence ou une insuffisance en qualité et en quantité de la production scientifique.

La part des articles scientifiques

L'activité de production d'articles scientifiques est la dernière née de la recherche à la FLSH, comme souligné un peu plus haut ; la revue *Les Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines* a été créée en 1971.

L'observation attentive du tableau ci-dessous révèle un accroissement des articles au fil des décennies. Durant la décennie 1997-2007, la production d'articles a fait des bonds prodigieux dans toutes les disciplines. En effet, 40 pour cent des articles parus dans la revue de la FLSH sont produits dans cette décennie. En fait, la révolution technologique¹² est passée par là.

Tableau 7 : Nombre d'articles parus dans la revue *Les Annales* selon la discipline par décennie

Décennie	1957-1966	1967-1976	1977-1986	1987-1996	1997-2007	Total
Discipline						
Lettres modernes	-	16	41	67	55	179
Lettres classiques	-	09	17	16	24	66
Histoire	-	09	10	21	23	63
Géographie	-	04	16	12	25	57
Langues romanes	-	06	16	06	27	55
Linguistique	-	03	17	12	20	52
Philosophie	-	04	13	07	16	40
Anglais	-	06	13	04	15	38
Arabe	-	03	03	06	15	27
Sociologie	-	-	-	02	14	16
Allemand	-	01	02	01	01	05
Russe	-	-	-	-	04	04
Total	-	61	148	154	239	602

Source : Données collectées à partir des numéros de la revue des Annales de la FLSH, 2008.

Tout comme la production des thèses de doctorat, le département de Lettres modernes devance de loin les autres départements avec 30 pour cent du total des articles. Toutefois, cinq départements (Lettres classiques, Histoire, Géographie, Langues romanes et Linguistique) ont eu une part active dans la production scientifique. Par ailleurs, les faibles productions notées par certains départements sont dues au fait qu'ils privilégient plutôt la publication dans les revues de département qui sont plus spécialisées dans une discipline donnée. Ainsi, les départements d'Anglais, d'Arabe, d'Allemand et de Russe possèdent leur revue de langue où les spécialistes discutent de grammaire, de civilisation, de linguistique, de sémantique, etc. Longtemps fermé, environ trente ans (1968-1999), le département de sociologie n'a pas produit beaucoup d'articles. Les quelques articles produits l'ont été durant la dernière décennie.

Par ailleurs, il faut souligner que la revue *Les Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines* reçoit des contributions venant de nombreux pays francophones d'Europe, d'Afrique et des Antilles, ce qui lui donne une notoriété mondiale.

Les remarques générales sur les productions de recherche à la FLSH

Le tableau 8 permet de faire quelques remarques sur les activités de recherche à la FLSH durant les cinquante ans.

Tableau 8 : Bilan des activités de recherche à la FLSH de 1957 à 2007

Activités de recherche	Mémoires de maîtrise	Thèses de doctorat	Articles parus dans les Annales	Total
Discipline				
Lettres modernes	739	112	179	1030
Géographie	796	81	57	934
Philosophie	611	49	40	700
Histoire	512	43	63	618
Anglais	492	35	38	565
Sociologie	410	29	16	455
Langues romanes	265	04	55	324
Lettres classiques	146	03	66	215
Arabe	134	17	27	178
Linguistique	84	14	52	150
Allemand	97	10	05	112
Russe	09	-	04	13
Total	4295	397	602	5294

Source : Données collectées auprès de la FLSH, 2008.

L'examen du tableau permet de voir les déséquilibres en ce qui concerne les activités de recherche. En effet, la production des mémoires de maîtrise dépasse largement les deux autres activités que sont la soutenance des thèses de doctorat et la publication des articles scientifiques. Ainsi, nous avons pour les mémoires de maîtrise 81 pour cent, 7,5 pour cent pour les thèses et 11,5 pour cent pour les articles. Par ailleurs, nous pouvons remarquer également que les Sciences Humaines (Géographie, Histoire, Philosophie et Sociologie) ont produit plus de documents scientifiques que les Lettres (Anglais, Arabe, Langues romanes, Allemand, Lettres modernes, Lettres classiques, Linguistique et Russe).

Les Sciences humaines totalisent 2.707 documents soit 51 pour cent en valeur relative tandis que les Lettres ont 2.587 documents scientifiques soit 49 pour cent.

En Sciences Humaines, la Géographie totalise 26 pour cent, l'Histoire 23 pour cent et la Sociologie 16,5 pour cent de la production. En lettres, le Français occupe 40 pour cent du champ scientifique, suivi de l'Anglais avec 22 pour cent et des Langues romanes avec 12,5 pour cent. Toutes les autres disciplines (Arabe, Lettres classiques, Linguistique, Allemand et Russe) sont faiblement représentées : elles n'atteignent pas 10 pour cent durant la période des cinquante années. Il faut peut-être signalé que le Russe est une création récente ; datant de 1999, il n'a pas encore enregistré une seule thèse de doctorat.

En somme, la FLSH, compte tenu de son effectif aux niveaux de la maîtrise et du doctorat, de son potentiel enseignant, est restée un haut lieu de production scientifique durant les cinquante ans de la création de l'université.

Conclusion

Durant les cinquante ans (1957-2008), les travaux de recherche ont été constitués à la FLSH par les productions des mémoires de maîtrise, des thèses de doctorat (troisième cycle et d'État) et des articles scientifiques écrits dans la revue les *Annales de la Faculté des lettres et sciences humaines*. Si, au début de la création de la FLSH, les activités de recherche étaient inexistantes ou faibles, la dernière décennie (1997-2007) du cinquantenaire a connu une production sans précédent : 40 pour cent du patrimoine scientifique ont été réalisés à cette période. Ce sont les mémoires des étudiants de maîtrise qui ont le plus contribué aux activités de recherche de la FLSH, soit 81 pour cent de la production totale. Dans l'ensemble, l'appropriation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par les étudiants et les enseignants a permis d'augmenter les documents scientifiques.

Notes

1. Cf. le Professeur Cheikh Ba, texte extrait dans « Actes des Assises de la Faculté des lettres et sciences humaines, 21 et 22 juin 1999 » FLSH, p. 4-5.
2. Il y a eu de 1957 à 2007 dix recteurs : Jean Capelle (en 1957), Lucien Paye (1957-1960), Claude Frank (1960-1964), Pierre Lelievre (1964-1967), Paul Teyssier (1967-1971), Madani Sy (1971-1986), Souleymane Niang (1986-1998), Moustapha Sourang (1998-2001), Abd - el Kader Boye (2001-2003), Abdou Salam Sall (depuis 2003).
3. L'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) compte 1143 enseignants – chercheurs et chercheurs dans différents domaines, notamment en sciences, lettres, mathématiques, informatique, économie, politique, médecine, pharmacie,

Odontostomatologie, sociologie, histoire, géographie, langues, environnement, gestion, sciences de l'ingénieur, science de l'éducation, sport...

Elle compte également 1200 personnels administratifs techniques et de services indispensables aux activités de recherches, 6.288 étudiants sont inscrits en 3ème cycle.

L'UCAD dispose aujourd'hui d'un réseau d'institutions de formation à la recherche couvrant la quasi-totalité des secteurs socio-économiques du pays. Ce réseau comprend : 6 facultés, 13 grandes écoles et 12 Instituts et centres de recherche.

L'UCAD possède certes d'importantes potentialités en matière de recherche, mais l'analyse des pratiques de recherche en cours en son sein révèle que :

- les chercheurs sont très dépendants des fonds de financement étrangers et beaucoup de chercheurs travaillent sur des thèmes qui n'ont qu'un intérêt secondaire pour le pays ;
 - de nombreux chercheurs restent isolés, faute de structures leur permettant de travailler ensemble ;
 - la recherche est dans une situation précaire car elle souffre d'un cruel défaut de financement durable.
4. Ghiglione (Rudolph), matalon (Benjamin), *Les enquêtes sociologiques, théorie et pratique*, Paris, Armand Colin, Collection U, 1978, p. 10.
 5. Elle permet d'avoir des informations brutes. Dans toutes les sociétés à écriture, une grande partie des informations concernant chaque individu est consignée par écrit, et il en est de même souvent pour la collectivité. Les différents types de documents existants témoignent de la diversité extrême des matériaux dont peut disposer le sociologue. Les documents relatifs à l'individu comprennent les lettres, les journaux intimes, les actes de naissance, de baptême, les livrets scolaires, les livrets militaires, etc. Ces documents individuels intéressent également l'étude d'une collectivité. Aucune recherche portant sur des localités urbaines et rurales ne peut négliger les informations fournies par les recensements, les cadastres, les registres officiels.
 6. Ghiglione (Rudolph), matalon (Benjamin), *ibid*, p. 288.
 7. Il s'agit des doyens suivants : Louis-Vincent Thomas (1965-1968), Paul Moral (1969 – 1976), Alassane Ndaw (1977 – 1982), Mouhamadou Kane (1983 – 1985), Aloyse Raymond Ndiaye (1986 – 1991), Oumar Kane (1991 – 1995), Mamadou Moustapha Sall (1995 – 2000), Mamadou Kandji (2000 – 2006), Saliou Ndiaye (depuis avril 2006).
 8. Jean-François Dortier souligne: « En 1929, à l'aube des plus importantes crises de l'histoire du capitalisme, deux historiens Marc Bloch (1886 – 1944) et Lucien Febvre (1878 – 1959) lancent une nouvelle revue qui met l'accent sur les phénomènes économiques et sociaux : les annales d'histoire économique et sociale. Cette école des Annales va influencer deux générations en France comme à l'étranger. Elle va inspirer ainsi beaucoup de revues dans les universités d'outre-mer » Dortier (2005 : 215).

9. Le Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur est un organisme d'évaluation et de coordination des structures francophones de l'enseignement supérieur et de la recherche des Etats africains suivants : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centre Afrique, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Madagascar, Mali, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo. Créé par la conférence des chefs d'Etat de l'organisation commune africaine et malgache (OCAM) à Lomé, les 22 et 23 janvier 1968, le CAMES a son siège à Ouagadougou, Burkina-Faso.

La mission première du CAMES reste l'évaluation de la qualité des personnels académiques ; toutefois il a reçu mandat des Etats membres dans les domaines suivants :

1. l'équivalence des grades et diplômes d'enseignement supérieur et professionnel suivant l'accord de 1972 ;
 2. le programme de médecine et de pharmacopée traditionnelle africaine, suivant l'accord de 1974 ;
 3. l'établissement des listes d'aptitude aux différentes fonctions et grades de l'enseignement supérieur dont l'accord initial date de 1976 ;
 4. le programme des concours d'agrégation : médecine, pharmacie, odontostomatologie, médecine vétérinaire et production animale, sciences juridiques, économiques et de gestion.
10. Cf. document CAMES Manuel de Procédure (2009-2011)-CTS. Lettres et Sciences Humaines, Ouagadougou, 14-19 juillet 2008, p. 3-10.
11. Dans un article paru au Quotidien « Le Soleil », les journalistes Daouda Mané et Mamadou Lamine Badji écrivent à ce propos : « Le faible taux de recrutement est à l'origine de la surcharge de travail des enseignants au niveau de l'université plus particulièrement dans la Faculté des Lettres qu'ils soient titulaires ou vacataires. Les conséquences sont nombreuses et parfois fatales [...]. Elles ont pour nom : « l'exténuation, l'épuisement et au bout du compte la mort subite. La Faculté des Lettres semble avoir payé le plus lourd tribut et aucun département n'a été épargné par le phénomène ». Cf. *Le Soleil* du 23 septembre 2007 « Recrutement dans les universités publiques : la surcharge de travail bloque l'avancement ».
12. La recherche s'est beaucoup transformée depuis 1994, date d'introduction des Nouvelles Technologies de l'Information et de la communication à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD). En effet, l'Agence Universitaire de la Francophonie a créé en 1994, le centre SYFED (système francophone d'édition et de diffusion). Son développement a permis en octobre 2000 la création du Campus Numérique Francophone de Dakar, qui met en place l'initiation à la bureautique, la formation sur le net, la formation pour les cours en ligne et l'enseignement à distance.

De même, la politique du Rectorat de Dakar « Un enseignant, un ordinateur » a été bénéfique aux enseignants ainsi que la connexion de toutes les facultés sur Internet. En fait, Internet a permis l'accès :

- aux revues scientifiques (en ligne, abonnement) ;
- aux articles en PDF accessibles aux grands publics ;
- à beaucoup de moteurs de recherche ;
- aux mots clés d'une recherche, les références, les auteurs, les dossiers de recherche... ;
- aux informations spécialisées sur tel thème, aux statistiques, etc.

Enfin, Internet a permis la valorisation des productions scientifiques des enseignants – chercheurs qui disposaient jusque-là d'un faible écho sur le plan international en raison du manque d'éditeur.

Références

- Bailleul (André), 1984, *L'Université de Dakar : Institution et fonctionnement 1950-1984*, Thèse de doctorat d'Etat, Faculté des sciences juridiques et économiques, Université de Dakar.
- Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur, *Manuel de procédure* (2009-2011) – *CTS lettres et sciences humaines*, Ouagadougou, 14 – 19 Juillet 2008.
- Dortier (Jean – François), *Une histoire des sciences humaines*, Paris : Éditions Sciences Humaines, 2005.
- Faculté des lettres et sciences humaines, 1999, *Actes des assises de la Faculté des lettres et sciences humaines, 21 et 22 juin 1999*, Dakar : FLSH.
- Ghiglione (Rodolphe), MATALON (Benjamin), 1978 *Les enquêtes sociologiques : Théorie et pratique*, Paris : Armand Colin, Collection U.





JHEA/RESA Vol. 7, No. 3, 2009, pp. 125–149

© Council for the Development of Social Science Research in Africa 2009

(ISSN 0851–7762)

Myth and Ceremony: Contested Marketization and Internationalization Regimes in Kenya's Higher Education

Milton O. Obamba*

Abstract

The internationalization of higher education, which means integrating an international dimension into the functions and delivery of higher education, is increasingly a matter of immense policy significance for many governments and universities worldwide as higher education becomes a key instrument for international development cooperation and international trade. The past two decades have witnessed tremendous transformations in policy and structure across the sub-Saharan Africa higher education landscape. The defining features of the transformation include: the diversification of sources of funding, privatization and liberalization of the university sector, and severe reductions on government funding of universities across the region. In the Kenyan context, the discourses of global competitiveness, internationalization and pursuit of world-class quality assurance standards have featured prominently in a wide variety of the major recent policy documents. This paper set out to examine the phenomenon of marketization in higher education and explore the complex political economy of educational commodities. It reviews a range of policy discourses and instruments to reconstruct and analyze the growing rhetoric of 'global' competitiveness and the phenomenon of internationalization; examining its dynamic and troubled intersections with marketization and expansion within Kenya's higher education landscape. The paper argues that government policy and university activities strongly emphasize market-oriented logics of expansion and commercialization; but within the context of a highly fragmented and incomplete market landscape. Marketization therefore suitably satisfies the universities' natural instincts for economic survival at a time of severe financial distress and stiffer competition; while internationalization is utilized as myth and ceremony embellished with policy but not action.

* Centre for Higher Education Policy Research, LeedsMetropolitan University, England.
Email: m.o.obamba@leedsmet.ac.uk

Résumé

Le rôle de plus en plus important de l'enseignement supérieur dans les domaines du développement international, de la coopération et du commerce international a entraîné le fait que l'internationalisation de l'enseignement supérieur occupe une place d'une importance considérable dans la politique de nombreux gouvernements et universités à travers le monde. Au cours des deux dernières décennies, on a assisté à des mutations profondes tant politiques que structurelles dans le paysage de l'enseignement supérieur en Afrique au sud du Sahara. Cette transformation s'est singulièrement manifestée dans la diversification des sources de financement, la privatisation et la libéralisation du secteur universitaire et la réduction brutale des financements alloués par les Etats aux universités dans la région. Dans le contexte kenyan, parmi les principaux documents de politiques récents, nombreux sont ceux qui font la part belle aux discours sur la compétitivité mondiale, l'internationalisation et le maintien des normes internationales de qualité. Cet article se propose d'étudier le phénomène de marchandisation dans l'enseignement supérieur et d'explorer l'économie politique complexe des produits de l'éducation. Il passe en revue toute une gamme de discours de politiques et d'instruments permettant de reconstruire et d'analyser la rhétorique de plus en plus généralisée sur la compétitivité « mondiale » et le phénomène de l'internationalisation, notamment en examinant sa dynamique dans ses liens controversés avec la marchandisation et son développement dans le paysage de l'enseignement supérieur au Kenya. Cette étude défend le fait que la politique gouvernementale et les activités universitaires insistent fortement sur la logique de marché comme moteur de développement et de commercialisation. Mais cela se passe dans le contexte d'une configuration du marché extrêmement cloisonné et incomplet. Il n'est donc point étonnant que la marchandisation satisfasse tout naturellement l'instinct naturel de survie économique des universités dans un contexte de précarité financière et de compétition plus féroce, alors que l'internationalisation est utilisée comme un *mythe* et *cérémonial* agrémentés non pas d'action mais de politique.

Introduction

If Kenya's ambition to become a knowledge economy by 2020 is to be realised, it will need to know a great deal more than it currently does about its knowledge infrastructure, its systems for capturing and assimilating new knowledge, and its processes for utilising that knowledge in agriculture, industry and within the public sector (King 2006: 59).

In the period after independence in the 1960s through the 1970s, Kenya had only one university with a total enrolment of just over 500 students (Weidman

1995). This privileged elite enjoyed free university education completely funded by taxpayers. Inspired by the dominant human capital development ideology, the government of Kenya historically embraced the ‘developmental university’ model whereby the university system was firmly regarded as a critical instrument for socio-political and economic transformation of postcolonial African states (Banya & Elu 2001). Within this broad Keynesian paradigm, the government was fundamentally regarded as the absolute financier, controller and provider of higher education. For example, the *Ominde Commission Report 1964* vigorously established the view that Kenya’s university system was of fundamental significance to national development social transformation, and nation building; and recommended that public universities must receive complete public funding to promote development (GOK 1964:24).

This Keynesian approach to funding and planning was consistent with the broader policy and ideological paradigm during the time. In the 1960s, a significant body of empirical and conceptual analyses consistently demonstrated that increased investments in higher education produced significant positive effects on economic productivity and national development (Renshaw 1960; Schultz 1963; Becker 1964; Harris 1964; see also Woodhall 2007). During the same period, the international community and major multilateral donor agencies had also clustered around a broad ideological consensus in support of significantly increasing public investment in providing free higher education (Samoff & Carrol 2003; Banya & Elu 2001). However, beginning in the 1980s, this Keynesian model of free university education in sub-Saharan Africa came under severe pressure from a combination of complex domestic and international conditions.

The higher education policy and organisational landscape across the sub-Saharan African region has been shaped largely by international events, institution and ideologies over the last two decades (Sawyer 2002). The most significant global ideological force was the emergence and worldwide spread of the dominant neoliberal economic thinking that emphasized increased application of market instruments in public management, privatization, and a radical withdrawal of government funding, especially the funding of higher education (World Bank 1988). The neoliberal ideology was firmly enforced and operationalized across the developing countries by the World Bank’s Structural Adjustment Programmes in the 1980s (Ajayi et al 1996; Sawyer 2002). Therefore, in the 1990s, the Kenyan government came under growing pressure from international donor agencies, to radically and urgently restructure how the higher education sector was funded and managed (World Bank 1988; GOK 1988; 1994; 1998).

On the domestic front, the country was undergoing an unprecedented economic stagnation, declining terms of trade, rising poverty, and rapidly growing population (GOK 1988). The domestic crisis was exacerbated by the phenomenal growth in the demand for higher education. Enrolment levels expanded significantly during the 1980s, and 1990s and have continued to grow rapidly to the present times. In 1980, there were only 5411 students enrolled in Kenyan public universities (Weidman 1995). The number exploded to 26,092 students in 1990 and by 2005 the total enrolment had escalated to 112,000 (Wangenge-Ouma 2008). By the start of the 1990s, the government had gradually but certainly lost the financial capacity to provide free university education. The government sought a loan facility from the World Bank in 1991 to stabilize the deepening financial crisis in universities; a move which forced the introduction of direct tuition fees and sparked unprecedented turmoil and student riots.

One of the consequences of the tightening resource environment described above is that funding for higher education has declined steadily in both relative and absolute terms since 1990; although overall government spending on the education sector in general, and on primary schooling in particular, has continued to increase significantly over the same period (KIPPRA Report 2000). Between 1991 and 2000, Kenya's public spending on education averaged 20 per cent of total public expenditure. This level of public spending was regarded to be high by world standards and also in comparison to other developing countries with similar economic and demographic characteristics (KIPPRA 2000:11). The higher education share of the consolidated education budget dropped from 20 per cent in 1990 to nearly 14 per cent in 1994. This funding level declined further to 13 per cent in the 2005-06 financial year and has continued to decline in recent years (Kenya 2005).

The second and more significant structural outcome of the evolving policy and funding environment is that Kenyan universities have adopted a wide spectrum of entrepreneurial strategies to diversify and optimize their revenue portfolio through market-oriented academic programmes and various commercialization activities (Kiamba 2004). These multiple trajectories of transformation represent the emergence and intensification of marketization of Kenya's higher education landscape and are described by various metaphors such as entrepreneurialism, marketization, commercialization, and privatization (Clark 1998; Wangenge-Ouma 2008:224). A key dimension of marketization is that knowledge is increasingly viewed as a commercial commodity that is suitable for production and distribution through competitive markets (Marginson & der Wende 2007). The emerging complex connections between knowledge and the market economy and the growing focus on the importance of interna-

tionalization in higher education, both suggest the need to investigate the nature of higher education as a commodity and its troubled intersections with the market phenomenon. Secondly, the rapid expansion and commercialization associated with marketization in higher education can potentially erode the capabilities of African universities to engage adequately in internationalization and to be integrated into the global circuits of knowledge production and sharing (Obamba & Mwema 2009). This paper, therefore also sets out to examine the multidimensional phenomena of marketization and internationalization in Kenya's higher education; investigating and questioning the troubled intercourse between marketization and internationalization of Kenya's higher education at the national public policy and at the institutional domains.

Marketization in Higher Education: Global Dimensions

What purport to be our academic priorities are driven, in large part, by what money we believe may be available (Weyant 1987:11).

Higher education institutions and systems are undergoing unprecedented change and confronting the multiple challenges produced by the complex global processes of intense globalisation, advanced information technologies, rapid expansion and reconfiguration of knowledge production, and the emergence of the phenomenon of the global knowledge economy (Clark 1998; Zeleza 2005). This pervasive global transformation has been characterized as representing the emergence of the 'entrepreneurial university' or academic capitalism (Clark 1998). A key element of this transformation has been the trajectory toward more intense application of the 'market' as a critical instrument in the coordination, governance and provision of higher education worldwide (Jongbloed et al. 2004). In Western Europe, North America and Australia, the market phenomenon emerged internally as a result of internal economic and socio-political dynamics and deliberate policy making during the early-1980s (Marginson 1993). In Africa, the market phenomenon descended at about the same time but driven largely by external forces (World Bank 1988; 1994). The global shift towards neoliberal economics and marketization is entrenched by broader macroeconomic measures such as deregulation, decentralization, public spending reduction, New Public Management, privatization and public divestiture.

Supporters of the market assert that it encourages a more effective utilization of scarce resources, enhances efficiency, promotes quality and value for money, increases diversity and responsiveness within higher education, and generally stimulates organizational innovation (Clark 1998). In higher education, market instruments are also supposed to promote private enterprise and

competition in the provision of higher education and to significantly reduce the degree of financial dependence of public institutions upon government revenues by encouraging public universities to diversify their revenue portfolios through alternative income generating activities (Dill 1997; Kiamba 2004). Another key dimension of this global shift is the phenomenon of commoditization. Commoditization means that all factors of production, including human labour, knowledge, and skills are stripped out and subordinated to the dominant forces of market exchange and profit maximization (Slater & Tonkiss 2001). Commodification of higher education displaces the creation and dissemination of knowledge from the social sphere to the sphere of economic production (Neave 2002). The importance of knowledge as the essential engine for economic productivity and development has been emphasized by the OECD (OECD 1996); and also more critically by the *World Development Report 1998/99*; which was also appropriately titled 'Knowledge and development'.

A brief examination of the literature indicates that marketization in higher education is a fluid and highly contested phenomenon. Marketization, or market-orientation, can be examined from a wide range of perspectives. In its most basic meaning, marketization denotes the application of market or quasi-market instruments to co-ordinate the production and provision of higher education. Djelic (2006) asserts that 'marketization' in higher education can be more adequately understood through the concepts of 'market ideologies' and 'market oriented reforms'. According to Djelic, 'market ideology reflects the belief that markets are of superior efficiency for the allocation of goods and resources' (Djelic 2006:53). This ideology, which derives its roots from classical liberal political economy, maintains that the market device is better than bureaucracies or government control in the production and distribution of commodities (Slater & Tonkiss 2001). On the other hand, 'market-oriented reforms' describe the 'policies that foster the emergence and development of markets and weakening of alternative institutional arrangements' (Djelic 2006:53). Djelic identifies such public policy reforms as privatization, deregulation, market liberalization; new public management (Djelic 2006).

Several researchers from diverse international contexts have examined marketization in different ways. In Germany, marketization is experienced as 'a decreasing reliance on state power, regulation, funding and steering in higher education'; whereas in Britain, it is conceptualized as privatization accompanied by increased governmental control (Pritchard 2005:452). In the Dutch higher education system, Jongbloed (2003:113) defines marketization as 'policies that are aimed at strengthening student choice and liberalizing markets in order to increase quality and variety of services offered by the providers of

higher education' (p.113). Duczmal (2007) also defines marketization as the 'adoption of market practices or market-type mechanisms that increase competition, client orientation, and introduce management practices associated with private enterprise, while at the same time lessening financial dependence on government revenue'. In the Kenyan context, marketization is seen as a process whereby 'universities engage in for-profit activities such as patenting, spin-off companies, arms-length corporations, partnerships with a profit component, and profit sharing with food services and bookstores' (Munene 2008:2). According to Marginson (1997), marketization and privatization overlap because free market ideologies and practices depend on private ownership, private production of goods, and the retention of optimal profits in private hands. Marketization, therefore, denotes the adoption of market practices without necessarily privatizing the ownership of a public organization.

From the foregoing discussions, we can deduce that 'marketization' has multiple dimensions: it entails the degree of institutional autonomy from government control, increased product variety and competition among multiple providers, a wider spectrum of choice for consumers, intensification of income-generating commercial ventures and financial independence, a stronger emphasis on efficient organization and strategic management practices, and an overall belief in the resilience and supremacy of private enterprise over governmental bureaucracy. Marginson (1993) had provided a useful summary of what marketization means in higher education:

markets in higher education imply a management that is entrepreneurial, students who want to secure the best possible return from their investment in education, and teacher-researchers whose polar objective becomes the maximum possible net income, from the least possible labour time (p.47).

Marketization and Policy Landscapes in Kenya

Marketization and privatization in Kenya and across the sub-Saharan African region emerged and intensified within the context of the production and reproduction of the dominant global ideological paradigms engineered externally by international donor agencies (Samoff & Carrol 2003). Multilateral donor organizations, notably the World Bank and its associated agencies, have been the most powerful and relentless global producers and transmitters of dominant ideological and policy paradigms which have continued to shape higher education in developing countries for decades (Banya & Elu 2001; Samoff & Carrol 2003). The market is the undisputed instrument for operationalizing the neoliberal economic ideology which was embodied in the controversial Structural Adjustment Programmes in developing countries during 1980s (Ajayi et

al. 1996; Sawyerr 2002). Therefore, the emergence of market ideology and the associated policy regimes in African higher education cannot be adequately examined without being placed within the broader context of the dominant policy paradigms and shifting ideologies exerted by international donors.

During the period spanning the 1980s and through the new millennium, the World Bank radically shifted its development policy and investment priorities away from higher education in favour of a much greater investment focus on basic schooling (Samoff & Carrol 2003). World Bank economist George Psacharapoulos (1973) published the earliest comparative study of rates of return to education investment and concluded that the social rates of return to primary education was considerably higher in most countries than the social rate of return on higher education; and that the private rates of return on higher education were much higher than its social returns. The influence of this study remained relatively subdued during the 1960s by the other studies which supported greater public investment in university education on the basis of economic and human development (Woodhall 2007). But these radical findings became more dominant within the World Bank during the 1980's when a growing body of econometric and theoretical analysis reversed earlier standpoints and began to emphasize that public financial investment in university education produced higher private benefits and lower social returns (Psacharapoulos 1981; 1994; Psacharapoulos & Woodhall 1985; Psacharapoulos & Patrinos 2004: see Wodhall 2007). These key empirical analyses concluded that university education was no longer a viable priority for public spending and must be offloaded on to consumers. Moreover, both the 1990 Jomtien World Conference on *Education for All* and the 2000 Dakar *World Education Conference* directed heavy global emphasis to the achievement of universal basic education and called upon governments and international donors to put a higher global funding priority on basic education rather than university education (Samoff & Carrol 2003).

The World Bank and other major international donors have published numerous documents focused on higher education systems in developing countries. However, the most substantive ideological and technical background to the World Bank's neoliberal policy approach to sub-Saharan higher education is adequately captured in the body of two particularly influential policy research publications. The first key document is the 1988 policy research report on *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion* (World Bank 1988). Based on a study of some 39 countries in sub-Saharan Africa, the paper described in detail the structural failures and ironies of the African higher education experiment. To tackle these fundamental

failures, the World Bank demanded that governments should urgently formulate policies targeted at four fundamental issues: improving quality standards; increasing efficiency and reducing costs in funding and resource utilization; strengthening the relevance of academic programmes; and transferring the heavy public burdens of financing higher education to students and their families who are the direct beneficiaries of education (World Bank 1988:77).

The second key policy document emerged in 1994. This paper, entitled *Higher Education in Africa: Lessons of Experience*, contained more radical demands for structural and policy reforms directed at the university sector (World Bank 1994). This watershed policy paper focused on four radical proposals: diversification of higher education institutions, diversification of sources of funding, development of private universities, and a redefinition of the role of the government in higher education (World Bank 1994). These two policy papers have deeply shaped and transformed the management of university education in Africa and its relationship with the wider donor community. For the avoidance of any ambiguities or doubts about the dominant global influence of World Bank ideologies, the 1988 paper affirmed that:

This study will guide the World Bank lending and technical assistance to sub-Saharan African education over the next several years. It should serve to provide a common ground for other donors as well (World Bank 1988:v).

As a result of these powerful global influences and conditionalities, combined with severe economic vicissitudes and demographic pressures on the domestic front, the 1980s and 2000s marked a turbulent period characterized by particularly intense policy and legislative development activity within Kenya's public sector in general and the education sector in particular. For example, the Universities Act (1985) was passed in Parliament to establish the Commission for Higher Education and to provide a policy framework for the growth and development of private universities in Kenya. In 1988, the Government issued a *Sessional Paper No. 6 of 1988*; which is regarded as the first policy blueprint to contemplate the introduction of cost-sharing mechanisms in the funding of public universities and the government's renewed momentum to expand university education and promote the development of private universities (Kenya 1988:30). The 1990s decade kicked off with the release of the *National Development Plan 1994-1998*. This economic blueprint elaborated the government policy emphasis on market instruments and the radical reduction of government financing of the public services. The plan emphasized that:

The central thrust of these new policies is to rely on the market forces to mobilize resources for growth and development with the role of the

government increasingly confined to providing an effective regulatory framework and essential public infrastructure and social services. The government will limit direct participation in many sectors and instead promote private sector activity (See Kiamba 2004:55).

Legislation and policy regimes produced in Kenya during the 1990s and 2000 have not only been directed at entrenching the expansionist approach in the higher education sector; but more fundamentally, these recent policy regimes have also focused on promoting the discourses of privatization, market liberalisation, entrepreneurialism, quality assurance, and strategic corporate governance (GOK 2000; 2005; 2007). These principles and discourses are embedded in several government policy blueprints. For example, the *Policy Framework Paper of 1996* laid great emphasis on the growing pressures to promote privatization, liberalization, market competition, and intensify cost-sharing funding mechanisms (Rodrigues & Wandiga 1997). The same market principles and financial austerity measures were further emphasized in the *Master Plan on Education and Training 1997-2010* (GOK 1998). The document states that:

Universities will be encouraged to develop non-public sources of their revenues, including income-generating activities (such as returns from research and consultancies with industry and employers, services to the community, agro-based production, manufacturing for the market, including making equipment for use in schools, hiring out university facilities); grants and donations from NGOs and well-wishers; and funding from alumni (p.110).

The major policy documents identified above embrace an expansionist ideology and are clearly focused on promoting financial diversification in universities through the practices of privatization, entrepreneurialism, and marketization of higher education programmes. However, a growing body of recent government policy blueprints have adopted a significantly different focus. These recent policy regimes are heavily characterized by emergent discourses including internationalization, international partnerships; global competitiveness; knowledge economy; internationalization of quality and accreditation; university-industry linkages, and the pre-eminence of science, technology and innovation (GOK 2006). For example, *Kenya Vision 2030* blueprint (GOK 2007) and the Ministry of Higher Education, Science and Technology *Strategic Plan 2008-2012* (GOK 2008) both represent an unexpected and fundamental shift in government policy. The new dominant policy emphasis is on promoting integrated Science, Technology and Innovation (STI) as the engine for transforming Kenya from

a factor-based traditional economy into a more advanced knowledge-based economy; which departs significantly from earlier government preoccupations with marketization, privatization and expansion. The two divergent policy trajectories appear to overlap within the *Kenya Education Sector Support Programme 2005-2010* where the old and the new priorities are integrated together. The KESSP advocates a selective expansion, marketization, funding diversification, and a greater role for private enterprise in higher education; but the same blueprint also embraces the new global aspirations. The KESSP reaffirms that:

University education will therefore need to be demand-driven, of the highest quality, gender-sensitive, technologically informed, research supported, democratically managed, and globally marketable (Kenya 2005: 256).

To summarize, the Kenyan higher education landscape has grown in size and organizational complexity in the last two decades and is increasingly characterized by marketization, privatization, and entrepreneurialism. Whereas these fundamental system transformations were driven largely by international forces, ideologies, and events; they have been operationalized through a broad range of governmental policy blueprints at the local level. The fundamental question that emerges is whether the emphasis on entrepreneurialism and expansion in most developing countries is consistent with the emerging policy priority on internationalization; or whether marketization represents potential danger to the development of internationalization programmes. In the section below, we review the key sociological and economic characteristics of higher education commodities and the failures that emerge if an attempt is made to provide higher education through competitive markets (Le Grande 1991).

The Character of Markets and Educational Goods

It is to be recognized that the whole is not a single market, but a network of related markets, one for each seller (Chamberlain 1933).

In the most basic sense, the term ‘market’ describes a means of organizing the exchange of goods and services in which the medium of transaction is money; as opposed to traditional societies where commodity exchange was based on non-monetary and social connections (Slater & Tonkiss 2001). In the *Wealth of Nations* (1776), Adam Smith established that for an ideal competitive market to exist, at least three fundamental conditions must be satisfied: there must be commodities; there must be willing buyers and sellers; and there must be adequate information to all market actors equally. These tenets define the necessary and sufficient conditions for market operations. However, despite its

presumed technical attractiveness and precision, the market can be a highly fluid and contested device when applied in the provision of particular categories of commodities, such as higher education (Le Grande 1991; Marginson 1993). Higher education is now widely seen as a commercial commodity and has become one of the most rapidly expanding growth industries within international trade. The World Bank reports that between 1999 and 2004, the number of students studying abroad had increased by over 60 per cent from 1.64 million to 2.21 million students respectively (Bashir 2007).

Liberal economists promote the market as the most efficient device for organizing economic activity and exchange. However, markets can manifest significant imperfectness, distortions and failures (Le Grande 1991). Chamberlain captured this distortion in the most succinct terms: 'it is to be recognized that the whole is not a single market, but a network of related markets, one for each seller' (Chamberlain 1933). Attempts to apply perfect market mechanisms within higher education economics can raise fundamental questions due to a variety of conditions linked both to the complex economic character of educational commodities (Marginson 1993; Marginson & de Wende 2007), and also as a result of the distorting powers and failures of the market itself (Slater & Tonkiss 2001). The theory of market failure postulates that the provision of any commodity through competitive markets will fail to attain allocative efficiency if the market for that commodity manifests one or more of the following three properties: positive externalities and public goods; economies of scale and monopolies; and information imperfections and asymmetries (Le Grande 1991:425). The higher education production function is characterized by most of these conditions; which implies that attempts to provide it through competitive markets can fail.

Information imperfection and asymmetry is a critical condition that intensifies the failure of competitive markets, especially in the case of higher education (Le Grande 1991). Information distortions relate to the complex character of education as a social phenomenon and an economic commodity. The deficits are also linked to the fact that students cannot obtain prior knowledge of higher education commodities until after actual consumption; because higher education also belongs in the category known as 'experience goods' (Nelson 1970). According to the definition of 'experience good', information about the quality, real costs, and real future values of higher education products is often scarce, unreliable and costly for students to acquire and utilize (Baldwin & James 2000). Even where detailed information might be provided, such as the massive volumes of university encyclopaedias and glossy prospectuses, the majority of students would still be unable to fully utilise the complex information to make informed decisions (Dill 1997; Baldwin & James 2000). Informa-

tion is power; yet there are significant information distortions and asymmetries between providers and consumers of higher education (Agasisti & Catalano 2006). There are also steep imbalances of information and power between consumers from wealthier backgrounds and those from poorer households and other minority or less privileged social groups (Winston 1999). These structural information deficits are made worse in most African university systems where governments and universities have neglected all pretence at providing any form of information to their customers. Anecdotal evidence suggests that students in Africa know more about universities in Europe or North America but have no clue about what goes on in their own home institutions; nor do they know what courses lead to what careers.

Another related peculiar phenomenon is that unlike other market commodities, public higher education is often traded at zero prices or at highly reduced prices that are well below the real market value (Winston 1999). This price distortion is due to substantial government subsidies and tax incentives in the case of public higher education. In general, the pricing problem is also attributed to the fact that there is inadequate information to enable education providers or consumers to assess and determine the real costs and the optimal pricing for any educational programmes (Agasisti & Catalano 2006). Furthermore, the relative future outcomes or economic returns of university academic programmes are complex, multidimensional, long-term, and are therefore harder to determine and compare. These future outcomes are complicated further by the characteristics of the curricula, teaching methods, and the infinite diversity of students – who are the ‘inputs’ – in terms of the students’ academic capabilities, interests, and backgrounds (Baldwin & James 2000:142). This unpredictability and risk element associated with the future economic returns to higher education represents a significant disincentive against private investment, especially the reluctance of financial markets to provide student loans (Agasisti & Catalano 2006).

The second fundamental source of competitive market failure in higher education relates to its own economic character. Higher education is now widely acknowledged to have a highly complex mixture of private and public goods which make it strikingly vulnerable to market failure as formulated in Le Grande (1991). In his classic paper, ‘The Pure Theory of Public Expenditure’, economist Paul Samuelson (1954) defined a public good as a good whose consumption is both non-rivalrous and non-excludable. By definition, a commodity is described to be non-rivalrous if it can be consumed simultaneously by a large number of people without one consumer or group depleting the commodity or eliminating the others from its consumption. Conversely, a good is described to be non-excludable if its consumption cannot reasonably be

confined to a particular individual or group to the exclusion of all others (Marginson & Van der Wende 2007). In reverse, any good that is both rivalrous and excludable is classified as a private good. Public goods have an in-built natural tendency to accrue substantial positive externalities; which represents a huge disincentive to potential investors because they cannot control or attract all the returns of the investments in providing the public good. Hence, commercial banks, individual consumers and private entrepreneurs are hardly enthusiastic to invest in the highly risky educational enterprises.

Marginson (1993) suggests that higher education contains a complex combination of two categories of goods with widely different economic and sociological properties. The first kind is described as 'positional goods'; and the second category is referred to as 'knowledge goods'. According to Marginson, positional goods contain an inherent natural constraint against their production and value and do not therefore rely on market dynamics (Marginson 1993:47). In contrast, knowledge goods manifest a different and complex dynamic from positional goods. Knowledge goods are not susceptible to absolute scarcity; and nothing prevents knowledge goods from being produced and utilized in a completely capitalist market. Yet, it is similarly possible to produce knowledge goods under non-market conditions since they are inexhaustible, non-excludable, and the expansion of their production does not necessarily reduce their value to consumers (Marginson 1993). For instance, the knowledge of calculus can be disseminated to an infinite number of students without depleting the knowledge itself.

Internationalization and Marketization: Contexts, Concepts, Contests

How are African universities trying to balance the demands of autonomy and accountability, expansion and excellence, equity and efficiency, diversification and differentiation, privatization and the public purpose, internationalization and indigenization, global visibility and presence and local anchorage in the face of liberalization? (Zezeza 2005:40).

Internationalization has acquired growing significance in recent higher education debates and practices worldwide. There are multiple explanations for this new development. First, various dimensions of higher education trends and phenomena are increasingly examined through international comparative approaches (Huisman & der Wende 2004). Secondly, there is a growing active involvement of international development organizations such as the UN, OECD, and the World Bank in matters of higher education development, analyses, and policymaking (van Vught et al. 2002). The emergence of supra-national

governance structures and organizational networks within the field of higher education are also seen as important manifestations of the growing global connectedness and interaction of economies, labour markets, societies and cultures (de Boer, Huisman et al. 2002). Examples of supra-national governance structures include the Bologna Process in Europe, Association of African Universities, Commonwealth Association of Universities, CODESRIA, Inter-Universities Council for East Africa, and several others. There is also a growing realization that a wide range of human problems are increasingly complex, dynamic and transboundary, which implies that their solutions must also be increasingly collaborative, multifaceted, and crosscutting (Gibbons et al. 1994). This new transboundary paradigm of problem-solving has resulted in a much stronger global focus on international collaboration and partnerships among universities and other organizations in knowledge production, use and sharing.

Internationalization has a long history and has been discussed in widely different ways. These definitions are plentiful in several good textbooks on the subject. However, this paper embraces the more widely used definition of internationalization as provided in Knight (2005); which defines internationalization as ‘the process of integrating an international, intercultural and/or global dimension into the goals, functions (teaching, research, services) and delivery of higher education’. The OECD has applied the term ‘internationalization of higher education’ to describe the varied forms of cross-border exchanges and mobilities that characterize the international landscape of higher education enterprise. In this regard, the OECD distinguishes four interrelated categories of mobility in higher education: student mobility, programme mobility, faculty mobility, and institutional mobility (OECD 2004).

Internationalization and collaboration in African higher education is not a completely new or surprising phenomenon at all (Obamba & Mwema 2009; Jowi 2009); although Africa, with the exemption of South Africa, still demonstrates the fewest and least diversified portfolio of internationalization initiatives compared to other regions (Altbach & Knight 2006:5). Relationships with universities located overseas have been a common feature embedded in the development of African higher education for many decades. Except for extraordinary instances like Egypt, South Africa and Ethiopia, the development trajectories of higher education across the African continent are intimately intertwined with the colonial political economy (Ajayi et al. 1996). The earliest higher education institutions in Africa were indeed established under the colonial regimes as subordinate colleges closely linked to the parent universities located abroad. These early colleges cooperated with the foreign institutions in every way, ranging from curriculum, academic faculty, governance, to exami-

nations and certifications. This legacy portrays the historical international character of African higher education long before political independence (Jowi 2009). Global student mobility in Africa also emerged during pre-colonial years. Therefore, what is new is that the complexity, intensity and economic importance of internationalization and international cooperation have increased significantly in recent decades across Africa and worldwide (Zezele 2005).

Internationalization has been a common feature in the development of Kenya's education for many decades as well. Indeed, the very first higher education institution on Kenya soil, the Royal Technical College Nairobi (later University of Nairobi), had significant international ties to London and Makerere, Uganda (Kenya 2006). The development of university education in the East African region has traditionally incorporated some degree of a regional and international component. The first three university colleges that emerged in the three countries within the East African Territory before independence were confederated to form the Federal University of East Africa, which consisted of Makerere College Uganda, Nairobi College Kenya, and Dar es Salaam College Tanzania. The three separate university colleges also maintained intense collaboration with the parent University of London on curriculum, governance, examinations, and certification. The *Ominde Education Commission* of 1964 (GOK 1964) declared that one of the goals of the Kenyan education system was to 'foster international consciousness'; although the report did not articulate how this goal would be achieved or operationalized.

The *Koech Commission Report 2000* claimed that education is 'to nurture internationalization of universal knowledge, including key technological advances, with a view to harmonizing it for national development' (GOK 2000). However, the specific rationales for which Kenya embraces internationalization are hardly clearly articulated nor is there any coherent policy for internationalization. A report of the *Public Universities Inspection Board* (PUIB) states that 'internationalization is aimed to enrich scholarship and diversity, invigorate intellectual inquiry and research, and foster international understanding' (Kenya 2006:71). A Ministry of Education conference report suggests that the government should formulate policies that promote 'partnerships between foreign universities and local institutions to offer their degree programmes locally' (Kenya 2004:48). The 2008-12 *Strategic Plan* of the Ministry of Higher Education also emphasizes the strategic importance of collaboration and linkages with both local and international organizations (GOK 2008). These diverse pronouncements suggest the embeddedness of internationalization within the overall policy discourse in Kenya.

The process and magnitude of internationalization can be examined both at the national level as well as at the scale of individual higher education institutions. At the institutional level, internationalization can take a wide variety of dimensions and at different levels of intensity and consistency (Qiang 2003). In order to be able to determine the extent of internationalization within a given institution or to perform credible comparative analyses of the level of internationalization across different institutions or time periods, some authors have recently undertaken to push the debate from conceptual definitions toward a greater focus on the measurement of internationalization. Brandenburg and Federkeil (2007) have developed what appears to be a sufficiently robust body of indicators that may be applied in any higher education context to measure the extent and character of internationalization and internationality. This broad range of indicators is summarized as follows:

- (a) University management structures and policy,
- (b) The internationality of academic faculty,
- (c) Internationality of administrative non-academic university staff,
- (d) Levels of funding allocated to promoting international programmes,
- (e) Number of active partnerships, international networks and mobilities,
- (f) Levels of international research funding, international research, and publications, and
- (g) International orientation of curriculum and teaching: internationality of students, academic programmes and teaching partnerships.

Qiang (2003) has also suggested a dynamic analytical framework that may be applied to understand the scope and character of internationalization processes in higher education institutions. The framework is based on the idea that internationalization programmes of a university or country can be organized along two intersecting dimensions. Along one of the axes, internationalization programmes can be undertaken either in a 'systematic' or a 'sporadic' pattern. Qiang (2003) explains that some institutions undertake internationalization programmes 'in a sporadic, irregular, often knee-jerk way, with lots of loose ends in terms of procedure and structure; whereas others tend to develop more precise explicit procedures in an ordered and systematic manner' (ibid.: 259). The second axis is concerned with whether internationalization programmes can be either 'central' or 'marginal' to the institution's overall corporate strategy. Therefore, the institutional differences along the centrality-marginality continuum are characterized as follows: 'for some universities

internationalization is essentially a relatively marginal activity - an interesting and stimulating addendum to a predominantly regional or national focus. For others, internationalization is highly central to their work and permeates every aspect of institutional life' (Qiang 2003:259). In sum, the indicators identified by Brandenburg and Federkeil (2007) and the conceptual paradigm suggested above (Qiang 2003) can form the building blocks for a conceptual exploration of the profile and trajectories of internationalization in Kenyan universities.

A fundamental dimension of internationalizing a university is the realignment of its vision, mission and philosophy to make it adaptive to programmes, activities, networks and processes that constitute internationalization (Brandenburg and Federkeil 2007). As Qiang (2003) has asserted, it is crucial to consider both the academic and the organizational elements that constitute internationalization. He emphasizes that 'internationalization must be entrenched in the culture, policy, planning and organizational processes of the institution so that it can be both sustainable and successful' (Qiang 2003:257-58). It also depends significantly on the establishment of innovative organizational structures and management systems, the commitment by university leaders, active involvement of faculty and staff, provision of adequate financing, clear articulation of the goals of internationalization and its full institutional recognition (Jowi et al. 2007). Examining the pattern of internationalization in Kenyan universities along the dimension of policy, vision and organizational structures can portray a relatively vibrant internationalization landscape; but examining other dimensions of internationalization can tell a completely different story.

Any rigorous review of the visions and strategic plans of the Kenyan universities illustrates that internationalization has become a clearly dominant discourse and rhetorical priority. The various universities' policy documents mention a wide range of actions that each institution plans to undertake to promote its own internationalization profile. For example, The University of Nairobi Strategic Plan identifies internationalization and linkages as a key priority for the university's strategic vision. The university states that 'more value-adding networks, partnerships and linkages need to be built at local, regional, and international levels if the university is to reposition itself in the global arena as a viable and vibrant institution of higher learning' (University of Nairobi 2008: 25-26). Moi University's current Strategic Plan notes the overwhelming importance of globalization and the fact that university education must be considered in a global context. However, with respect to specific internationalization initiatives, the Strategic Plan generally mentions isolated elements scattered loosely under various headings; but internationalization is not distinctly identified among the university's core strategic priorities (Moi University 2005).

From the examples reviewed, the universities' internationalization discourses do not provide a clearly articulated strategy for integrating a coherent international dimension into their activities. As some analysts have observed (Jowi *et al.* 2008), the momentum for internationalization in Kenyan universities is not exactly driven by the broader goals of integrating an international dimension into the curriculum, research, university community, scholarship and pedagogy; or increasing their participation in the expanding international networks and partnerships of knowledge production and sharing. Instead, the predominant underlying rationale for internationalization appears to be the pressure to find opportunities for academic staff development, promote and diversify the flow of external funding, elevate the university's prestige, and portray an image of legitimacy through quality assurance and accreditation. Put differently, internationalization in Kenya is narrowly defined, inadequately supported, and is seen predominantly as part of the universities' multiple income diversification strategies rather than as a more fundamental and multidimensional institutional activity.

The internationality of curricular, research programmes, student and faculty profiles are some of the key indicators of internationalization at national or institutional level (Brandenburg & Federkeil 2007). For many years, Kenyan public universities have demonstrated a relatively impressive international dimension with regard to research collaborations and institutional linkages and most universities have utilized these international collaborations to promote academic faculty development and institutional capacity. The universities have signed several memoranda of cooperation with many universities spread across various countries and have reaped significant benefits from these linkages (Jowi *et al.* 2007:13). However, these international linkage programmes are often short-term, conceived narrowly rather than comprehensively, and are largely driven and dominated by the foreign provider of funding. As a result of power asymmetries and a lack of institutional embeddedness, many linkages start to disappear shortly after the termination of the external funding and partnership. The impacts in terms of staff development can be felt for relatively longer, but capacity building for local research expertise is quickly eroded after a research partnership ends.

In the dimension of curriculum development and pedagogical approaches, there has been limited or no coherent attempt to integrate international and multicultural dimensions into academic programmes and teaching. Academic programmes, teaching, and the organization of academic practices and environments in Kenyan universities have remained predominantly oriented toward meeting the needs of local students and the domestic labour markets (Jowi

2009). Internationalizing the curriculum can entail, in part, the incorporation of international aspects of the curriculum and teaching methods in order to prepare local students for international graduate destinations and to cater for the needs of students from international backgrounds (Kiamba 2006). This approach, described as 'internationalization at home' as opposed to 'internationalization abroad', can provide local students and faculty with varied opportunities to gain international experience and perspectives through seminars, summer school, and guest lectures without having physically to travel abroad (Knight 2008). However, private universities in Kenya have a higher international profile in more dimensions than their public counterparts. The USIU, for example, has recently pioneered the introduction of premium academic programmes that both incorporate a relatively strong international component in their content, conceptualization and nomenclature, and also attract a more international student clientele. For example, their Global Executive MBA is conducted in partnership with faculty and resources from a leading business school in the USA, and is funded jointly by the Coca Cola Africa Foundation.

As regards the international profile of the academic faculty and the student community, the Kenyan landscape portrays a growing trajectory towards greater localization and internal fragmentation. Again, private universities in Kenya have a relatively higher internationality profile than public universities with regard to international student and faculty recruitment. A government report admits that the configuration of the student and faculty community in Kenya's public universities has become predominantly local since the 1980s (GOK 2006); and today nearly all public universities have negligible internationality in this dimension. In a 2008 survey, researchers reported that out of the total enrolment of about 130,000 students in all Kenyan universities; only 562 were international students, of which more than 350 were enrolled in just one private university (Jowi et al. 2008).

The fragmentation and localization of the national higher education landscape has acquired new depths of complexity through the emergence of the phenomenon whereby universities are competing in the establishment of multiple campuses and colleges countrywide to expand market penetration. This evolving trajectory, characterized by massive expansion and marketization, is driven predominantly by the growing pressure mounting against all universities to expand and diversify their funding portfolio through entrepreneurialism. Marketization and expansion initiatives are relatively less costly and less elaborate to implement and can also produce immediate and longer-term financial benefits, compared to internationalization activities which are significantly costlier and often entail more elaborate and complex strategies to develop and

sustain. For these reasons, market expansion tends to command greater priority and political support than internationalization programmes in the eyes of most university administrators. The *PUIB Report* (Kenya 2006) has warned that one of the severest structural impediments to the internationalization of student communities, programmes, faculty, pedagogy and knowledge production within Kenyan universities is the tremendous local expansion driven by the soaring demand for higher education and the growing pressure upon universities to generate alternative income through marketization and commercialization.

Another key policy document, the Government's own *Vision 2030* development blueprint (GOK 2007), has sharply criticized the deteriorating condition of the numerous university campuses and contemplated that 'This expansion is likely to stifle the development of a diversified university system ... by affecting the quality and relevance of education at this level' (Kenya 2007:88). In short, there is growing realization that policies designed to promote system expansion and commercialization activities in developing countries do not seem to simultaneously support or create any incentive for internationalization. Altbach and Knight (2006) also indicated that domestic expansion can threaten internationalization; asserting that 'the interest in studying abroad or in enrolling in international programs may decline as countries increase [local] access to higher education' (ibid.:9). The authors also emphasize that the growing commercialization of institutional accreditation systems at the global landscape represent another major deficit for internationalization due to the emergence of 'accreditation mills' of doubtful integrity which confer accreditation to international higher education providers without or with substandard quality assurance and operational procedures.

Another possible explanation for the growing localization and diminishing internationality in Kenya and other developing countries can be attributed to the significant costs and political complexities involved in recruiting international students and faculty and also in marketing academic programmes across national boundaries (Brown 2004). Many universities in most developing countries cannot marshal the enormous resources and logistics required to mount a formidable campaign to attract and retain international academic faculty, develop and sustain international academic mobility, or even to market their academic programmes abroad. International Programme Offices have sprung up in most Kenyan universities, but many of these structures lack capacity, resources and clear mandates necessary to undertake international activities. In a recent study, Jowi et al., (2008) observed that 'the universities could not specify how much money is allocated for internationalization, and some did not even provide budget for internationalization' (p. 12). A report of the International Association Universities indicates that 78 per cent of universities world-

wide have institution-wide policies for internationalization, 71 per cent have international offices, but only 65 per cent have budget provisions to support internationalization (Knight 2005).

Conclusion

This paper indicates that universities in Kenya have firmly embraced the neo-liberal economic ideology characterized by market-oriented policy regimes, privatization and entrepreneurialism. This fundamental transformation of policy and organization within the Kenyan landscape is linked to financial pressures and is strongly shaped by ideological shifts driven through the relentless instruments of international donor agencies. Marketization and entrepreneurialism have multiple manifestations. However, the higher education landscape does not entirely portray a competitive market. This paper has argued that this market distortion is due to the fallacious fragmentation between 'public' and 'private' provision of higher education, and also as a result of the market failures arising from persistent structural distortions and asymmetries of information within higher education. More significantly, the paper has argued that the deepening preoccupation with institutional proliferation and entrepreneurial pursuits within the domestic market appears to promote localization while severely undermining the institutional capacity and incentive for the development of internationalization processes and activities within universities.

The discussions of Kenya's internationalization trajectory seem to indicate that Kenyan universities still rank low along the centrality-marginality scale; with most institutions developing impressively worded visions and strategic plans for internationalization which they have no intention or capability to pursue or even finance. Hence, internationalization, in practice, occupies a marginal position. The universities are no better, even with respect to the sporadic-systematic dimension. The glossary of internationalization activities enumerated in university documents consists largely of isolated and poorly coordinated elements. They are mostly unsupported by a consistent regime of policies, governance structures and sustainable financial resources. Most universities focus on specific but isolated activities such as joint research projects funded by donors, or seeking opportunities for academic faculty to undertake training abroad under sponsored study programmes. There is little evidence of any broad based and systematic attempt to incorporate an international dimension into the curriculum and teaching-learning approaches, or to enhance the international experience and profiles of students and faculty on a more sustainable basis. Perhaps many universities can benefit from Leeds Metropolitan University's golden advice: 'internationalization is more about a transformation of mind than the movement of bodies'.

References

- Agasisti, T. and Catalano, G., 2006, 'Governance Models of University Systems – Towards quasi-Markets? Tendencies and Perspectives: A European Comparison', *Journal of Higher Education Policy and Management* 28(3), 245-262.
- Ajayi, J.E.A., Lameck, K.H., Goma, G., and Ampah, J., 1996, *The African Experience with Higher Education*, Accra: Association of African Universities.
- Altbach, P.G. and Knight, J., 2006, 'The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities', *The NEA Almanac of Higher Education*.
- Baldwin, G. and James, R., 2000, 'The Market in Australian Higher Education and the Concept of Student as Informed Consumer', *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 22.
- Banya, K. and Elu, J., 2001, 'The World Bank and Financing of Higher Education in Sub-Saharan Africa', *Higher Education*, Vol. 42, 1-34.
- Bashir, S., 2007, *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*, Washington DC: World Bank.
- Brandenburg, U. and Federkeil, G., 2007, 'How to Measure Internationality and Internationalisation of Higher Education Institutions', Centre for Higher Education Development, Working Paper.
- Brown, F., 2004, 'Private University's Initiatives in Kenya: The Case of United States International University', in D.K. Some, and B.M. Khaemba, eds., *Internationalization of Higher Education: The African Experience and Perspective*, Eldoret: Moi University Press.
- Clark, B.R., 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways to Transformation*, Pergamon: Oxford University Press.
- Dill, D.D., 1997, 'Higher Education Markets and Public Policy', *Higher Education Policy*, 10(3), 167-185.
- Djelic, M.L., 2006, 'Marketization: From Intellectual Agenda to Global Policy Making', in M.-L. Djelic, & K. Sahlin-Andersson, eds., *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, 53-73.
- Duczmal, W., 2006, 'The Rise of Private Higher Education in Poland: Policies, Markets and Strategies', PhD Dissertation, Enschede: University of Twente.
- Gibbons, M., H. Nowotny, et al., 1994, *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Society*, London-Thousand Oaks-Delhi: Sage.
- Huisman J. and van der Wende, 2004, *On cooperation and Competition: National and European Policies for the Internationalisation of Higher Education*, Bonn: Lemmens.
- Jongbloed, B., 2003, 'Flexible Fees: Great Expectations and Critical Conditions', Paper presented at the 16th annual CHER conference, Porto (September 2004).
- Jowi, J.O., 2009, 'Internationalization of Higher Education in Africa: Developments, Emerging Trends, Issues and Policy Implications', *Higher Education Policy*, 22(3), 263-281.

- Jowi, J.O, Kiamba, C. and Some, D.K., 2008, 'Kenya', in D. Teferra and J. Knight, eds., *Higher Education in Africa: The International Dimension*, Accra/Boston: AAU/CIHE, 238-261.
- Kenya Government, 1964, *Kenya Education Commission Report (The Ominde Report)*.
- Kenya Government, 2000, *Report of the Commission of Inquiry into the Education System of Kenya: Totally Integrated Quality Education and Training*, Nairobi: Government Printers.
- Kenya Government, 2006, *Transformation of Higher Education and Training in Kenya to Secure Kenya's Development in the Knowledge Economy*, Report of the Public Universities Inspection Board, Nairobi: Government Printer.
- Kenya Government, 2007, *Kenya Vision 2030*, Nairobi: Government Printer.
- Kenya Government, 2008, *Ministry of Education Science and Technology Strategic Plan 2008-2012*, Nairobi: Government Printers.
- Kenya Government, 1988, *Sessional Paper No 6 of 1988 on Education and Manpower Training for the Next Decade and Beyond*, Nairobi: Government Printer.
- Kenya Government, 1998, *Master Plan on Education and Training 1997-2010*, Nairobi: Jomo Kenyatta Foundation.
- Kenya Government, 2004, *Sessional Paper No. 1 of 2004 on a Policy Framework for Education, Training and Research: Meeting the Challenges of Education, Training and Research in the 21st Century*, January, Nairobi: Government Printer.
- Kenya Government, 2005, *Kenya Education Sector Support Programme (KESSP) 2005-2010: Delivering Quality Education and Training to All Kenyans*, Nairobi: MOEST.
- Kiamba, C., 2004, 'The Experience of the Privately Sponsored Studentship and other Income Generating Activities at the University of Nairobi', *Journal of Higher Education in Africa*, 2(2).
- Knight, J., 1995, *Internationalisation of Canadian Universities: The Changing Landscape*, Ottawa: Association of Canadian Universities and Colleges.
- Knight, J., 2006, *IAU 2005 Internationalization Survey: Preliminary Findings Report*, Paris: The International Association of Universities.
- Le-Grande, J., 1991, 'The Theory of Government Failure', *British Journal of Political Science*, 21(4), 423-442.
- Marginson, S., 1993, 'From Cloister to Market: the New Era in Higher Education', *Journal of Higher Education Policy and Management*, 15(1), 43-64.
- Marginson, S. and van der-Wende, 2007, 'Globalisation and Higher Education', *Education Working Paper No. 8*, OECD.
- Moi University, 2005, *Moi University Strategic Plan 2005-2015*, Eldoret: Moi University Press.
- Munene, Ishmael I., 2008, 'Privatising the Public: Marketization as a Strategy in Public University Transformation', *Research in Post-Compulsory Education*, vol. 13, No. 1, 1-17.

- Obamba, M.O. and Mwema, J.K., 2009, 'Symmetry and Asymmetry: New Contours, Paradigms, and Politics in African Academic Partnerships', *Higher Education Policy*, 22(3), 349-372.
- OECD, 2004, 'Internationalisation of Higher Education: A Policy Brief', OECD.
- Qiang, Zha, 2003, 'Internationalization of Higher Education: Towards a Conceptual Framework', *Policy Futures in Education*, 1(2).
- Samoff, J. and Bidemi, C., 2003, 'From Manpower Planning to the Knowledge Era: World Bank Policies on Higher Education in Africa', *UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge*, UNESCO.
- Samuelson, P.A., 1954, 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics* 36(4), 387-389.
- Sawyer, A., 2002, 'Challenges Facing African Universities: Selected Issues', Paper presented at the 45th Annual Meeting of the African Studies Association, 5-8 December, Washington, DC.
- Slater, D. and Tonkiss, F., 2001, *Market Society: Markets and Modern Social Theory*, Cambridge: Polity.
- Teferra, D., & Altbach, P. G., 2004, 'African Higher Education: Challenges for the 21st Century', *Higher Education*, 47(1), 21-50.
- University of Nairobi, 2008, *The University of Nairobi Strategic Plan 2008-2013*, Nairobi: University of Nairobi Press.
- Van Vught, F., der Wende, Westerheijden D.F., 2002, 'Globalisation and Internationalisation: Policy Agendas Compared', in Enders and Oliver Fulton, eds., *Higher Education in a Globalizing World: International Trends and Mutual Observations*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Wngenge-Ouma, G., 2008b, 'Higher Education Marketization and its Discontents: The Case of Quality in Kenya', *Higher Education*, 56(4), 457-471.
- Winston, G.C., 1999, 'Subsidies, Hierarchies, and Peers: The Awkward Economics of Higher Education', *Journal of Economic Perspectives*, 13(1), 13-36.
- Woodhall, M., 2007, 'Funding Higher Education: The Contributions of Economic Thinking to Debate and Policy Development', Working Paper No. 8; World Bank: Washington DC.
- World Bank, 1988, *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*, Washington DC: World Bank.
- World Bank, 1994, *Higher Education: The Lessons of Experience*, Washington DC: World Bank.
- Zeleza, P.T., 2005, *Transnational Education and African Universities*, Keynote Address at the 11th General Conference of the Association of African Universities, Cape Town, South Africa.

