

Introduction

D. Bruce Johnstone and Damtew Teferra

Public higher education has always been a centerpiece in nation building and economic development. Higher education (or the more inclusive term, *tertiary education*, which is favored by many development specialists) is universally conceded to be a critical economic engine for prosperity and growth. This driving dynamic is especially the case in the 21st century as the world shifts from an industrial- to a knowledge-based economy and as the developing world seeks to emerge from its historically crushing dependence on subsistence agriculture and low-wage, unskilled labour.

The benefits, or returns, to higher education are also universally believed to be both *private*—that is, accruing to individuals as greater remuneration, more options, and a generally more pleasurable life, and *public*—leading to greater economic productivity, a more lasting democracy, and a more just and satisfying civil society. Finally, growing numbers of more highly educated citizens as well as the modern institutions of higher education (especially universities) are important symbols of national identity and repositories of the histories, languages, and cultures of the people(s).

The African continent is no exception to these principles or these aspirations. Most of the countries of Africa gained their independence about four and half decades ago with some half dozen universities yielding only hundreds of graduates. Currently, Africa counts more than 300 universities enrolling between 4 and 5 million students. This achievement is remarkable, especially considering the many burdens of colonial legacies, political instability, strife, economic stagnation, and worsening terms of trade with advanced industrialized countries. However, the quality of many of Africa's higher educational institutions has suffered from overcrowding and greatly insufficient revenue. The continent still trails most of the rest of the world in tertiary education enrollment rates, averaging only about 3% of the age cohort in tertiary education. Furthermore, there are significant differences in these participation rates. Egypt, for example, enrolls more than 20% of its college-age cohort while Tanzania and Ethiopia manage less than 1% and, obviously, need to expand their higher educational capacities greatly.

At the heart of these problems are the high and rising costs of higher education, especially striking in Africa and other developing countries where the already high per-student costs are magnified by the rapidly increasing numbers of young persons and further magnified by the even more rapidly rising proportions of these individuals who are completing secondary school and aspiring to further education. To make matters worse, this increasing cost pressure in Africa is occurring in countries that are frequently suffering not only from low per-capita incomes, but also from low rates of economic growth and from even lower capacities to tax what few economic products there may be.

Further defining the African context for any public expenditure is the array of heavily pressing—and competing—public needs, including elementary and secondary education, public health (the HIV pandemic is only part of the problem), and immense public infrastructure needs such as sanitation, water, housing, roads, telecommunications, a social safety net, public safety, and a more adequate judicial system. Therefore, every additional public dollar, franc, cedi, or shilling spent on higher education is one that cannot be spent on these other urgent needs. This situation constitutes what the economist calls the “opportunity cost” of additional resources to higher education, or the effective “cost” of foregoing what those dollars, ceddis, francs, or shillings could have done if invested in housing, public health, or elementary and secondary education. Thus, with budgets for higher education in most African countries already at their effective limits, there is little or no way for most African countries to raise additional higher educational revenue by increased taxes or more governmental borrowing.

This logic drives the familiar prescription of revenue diversification—and the theme of this special issue of the *Journal of Higher Education in Africa*. The goal of revenue diversification is to supplement the increasingly scarce public tax (or borrowing) revenue with revenue either from faculty and institutional entrepreneurship or from *cost-sharing*—that is, from passing some of the additional costs on to parents and students, most of whom will presumably reap great benefits, and some of whom (especially the parents) can be expected to pay willingly if they have to, as evidenced by the tuition fees they are already paying for better secondary education or for new private higher educational options.

However, cost-sharing in the form of tuition fees or of charges for lodging and food meets with bitter opposition in most countries of Africa (and elsewhere). Part of this opposition may be the resistance inevitable from those who had received what they thought of as a virtual entitlement but for which they must now pay. In fact, of course, “free” public higher education never was actually free. But particularly in Africa and other low-income countries,

people pay for public entitlements in ways that are frequently hidden: e.g., consumption taxes, or the taxation of state-owned enterprises that leaves little left over for decent wages, or the virtual confiscation of purchasing power through inflation brought on by the reckless printing of money. Such forms of indirect taxation are also generally regressive—that is, falling disproportionately on the poor. Nevertheless, the opposition to charging for a good that was once “free,” and that is still mainly free in most of Continental Europe, is adamant and politically effective.

The opposition to cost-sharing can also be partly ideological, with some of the “blame” cast on the seeming worldwide ascendancy of neo-liberal economics, on the globalization that is thought to favor the advanced industrial countries (AIC) of the North, and on such international development entities as the World Bank or the International Monetary Fund and their prescriptions of structural adjustment for governments that insist on spending far in excess of what they are able to collect in taxes. Finally, some opposition to higher education cost-sharing is partly technical: a refutation of the claim that generally available loans and means-tested grants can easily maintain accessibility in the face of increasing tuition fees and other charges—in spite of evidence that student loans and means testing seem frequently not to work (at least not in most of Africa).

This special issue of the *Journal of Higher Education in Africa* explores some of the policy issues and actual experiences related to the quest for solutions to the financial crises of African higher education, with a special emphasis on cost-sharing and other forms of revenue diversification. The articles come from three somewhat interlocking sources. First, the International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project at the State University of New York at Buffalo, directed by D. Bruce Johnstone, coeditor of this special issue), has been the source of many papers on the economics and politics of cost-sharing, including the contributions to this issue by Johnson Ishengoma, Wycliffe Otieno, and Ababayehu Amero Tekleselassie and D. Bruce Johnstone. Second, the Buffalo Project, in cooperation with the University of Dar es Salaam, held an invitational 10-country conference in March 2001 titled “Financing Higher Education in Eastern and Southern Africa: Diversifying Revenue and Expanding Accessibility.” This conference contributed many ideas as well as the paper in this issue by UK development economist Maureen Woodhall. Finally, the Association of African Universities in conjunction with the World Bank held a conference in Accra in September 2003 titled “Improving Tertiary Education in Sub-Saharan Africa: Things that Work!” which gave rise to the articles in this issue by D. Bruce Johnstone and University of Nairobi Vice Chancellor Crispus Kiamba.

This special issue does have a point of view—which is that the universities and other tertiary education institutions in most of Africa are in severe and worsening financial condition and that governmental revenues—*while absolutely critical and not to be diminished*—will not be able to generate enough additional revenue to provide both the quality and the level of participation that the countries of Africa demand and deserve. Revenue supplementation from some nongovernment/nontaxpayer source(s) is thus essential. Parents (via tuition fees) and students (mainly via loans) are sources that cannot be ignored, whether the case for tuition fees is drawn from economic theory or from the widely hailed but controversial successes of East African institutions like Makerere University and University of Nairobi where a version of cost-sharing seems to have made strikingly positive differences.

At the same time, there are problems and limitations in the so-called dual, or parallel, tuition fee policies observable in Uganda and Kenya (and much more tentatively in Tanzania), as the papers by Ishengoma and by Tekleselassie and Johnstone make clear. Although South Africa seems to be an exception, student loans do not work very well in Africa, and the contributions by Woodhall, Otiunno, Ishengoma, and Johnstone detail some of the reasons. The kind of means testing necessary for the efficient targeting of higher educational subsidies, as described by Tekleselassie and Johnstone, is both imprecise and corruptible. Furthermore, tuition fees and “break-even” fees for institutionally provided food and lodging remain well beyond the means of the overwhelming majority of African families.

However, while we recognize the complexity of issues surrounding cost-sharing, we believe that it is unfair, socially inequitable, and financially unsustainable to continue placing all of the costs of higher education—which is partaken of disproportionately by the children of the affluent—entirely on the general taxpayer (including the very poor). We are of the opinion that parents (at least those who are financially able) and students (at least those who are able to borrow at reasonable rates of interest) should share the rising costs of higher education along with the general taxpayer. We further believe that the efforts must continue to better measure the ability of families to pay and to allow students to defer their share until after the completion of their studies. But we should not continue to provide a “blanket amnesty” to the affluent, whose economic state can be at least inferred from such indicators as the occupation of the parents and the secondary school of the prospective student, simply because the perfect means test has not yet been found.

Furthermore, countries in Africa should not continue to resist reasonable forms of cost-sharing simply from a fear of political and ideological opposition, particularly in the face of allegations (although contested) that this resistance

comes at least in part from more affluent students and their powerful, well-connected families.

In short, tuition fees and other forms of cost-sharing are not easy solutions, either technically or politically. We acknowledge the reality that there is no easy or obvious solution and that any “solution” to the financial dilemma of African higher education will entail is going to come with heavy opportunity costs and political costs. It is our hope that this special issue will contribute to the analyses and ideological reexaminations in which each African country must engage in its way toward solving what may seem—but what cannot be allowed to remain—a fundamentally unsolvable problem.

Introduction

D. Bruce Johnstone and Damtew Teferra

L'enseignement supérieur public a toujours été une pièce maîtresse dans l'édification de la nation et le développement économique. Il est universellement admis que l'enseignement supérieur (ou pour être plus inclusif, *l'enseignement tertiaire*, terme préféré de nombreux spécialistes en développement), est un levier indispensable à la prospérité économique et au développement. Ceci est d'autant plus vrai qu'au XXI^e siècle le monde bascule d'une économie industrielle à une économie basée sur le savoir et que les pays en voie de développement cherchent à se décharger de leur lourd fardeau de dépendance historique d'une agriculture de subsistance et d'une main-d'œuvre bon marché et non qualifiée.

Les bénéfices ou les retombées de l'enseignement supérieur sont aussi reconnus comme relevant du *privé*—c'est-à-dire profitant aux individus sous plusieurs formes : une rémunération plus importante, plus de possibilités de choix, et généralement une vie plus nantie ; et au *public*—en ce qu'il induit une plus grande productivité économique des travailleurs, une culture démocratique plus durable et une société civile plus juste et plus efficiente. Enfin, un nombre croissant de citoyens très instruits, de même que des institutions d'enseignement supérieur modernes (principalement des universités) sont des symboles importants de l'identité nationale et les dépositaires de l'histoire, des langues, et des cultures des peuples.

Le continent africain ne déroge pas à ces principes ou aspirations. La plupart des États du continent africain ont accédé à l'indépendance il y a de cela quatre décennies et demi avec environ une demi-douzaine d'universités produisant seulement quelques centaines de diplômés. À présent, l'Afrique compte plus de trois cent universités avec quatre à cinq millions d'étudiants. Cependant, bien que cela constitue un acquis de taille, surtout au regard des nombreuses difficultés héritées de la colonisation, de l'instabilité et des dissensions politiques, de la stagnation économique et la détérioration des termes de l'échange, la qualité de beaucoup de ces institutions d'enseignement supérieur a été affectée par des problèmes d'effectifs pléthoriques et un manque criard de fonds. Le continent est loin derrière la plupart des pays du monde en termes du nombre d'inscriptions dans les établissements d'enseignement supérieur, avec une

moyenne de seulement 3% des jeunes en âge d'accéder à l'enseignement supérieur. Mais, il faudrait noter des différences significatives dans ce pourcentage avec des pays comme l'Égypte où il est de plus de 20%, tandis que d'autres comme l'Éthiopie et la Tanzanie n'enregistrent que 1% et ont grandement besoin d'agrandir les capacités d'accueil de leurs institutions.

Au cœur de ces problèmes se trouvent les coûts de plus en plus élevés de l'enseignement supérieur, particulièrement en Afrique et dans les autres pays en voie de développement où les coûts élevés par étudiant sont majorés par le nombre considérable des jeunes. Cette situation se complique encore davantage par les proportions toujours à la hausse de milliers de jeunes qui sont à la fin de leur cursus secondaire et qui aspirent aux études supérieures. Plus grave encore, cette tendance à la hausse en Afrique a lieu dans des pays en proie non seulement à des revenus par tête d'habitant très bas, mais aussi à des taux de croissance bas, et à des capacités d'imposition de plus en plus faibles sur le peu de richesses disponibles.

Toujours pour mieux camper le contexte africain dans le sens des dépenses publiques, on peut ajouter la liste des besoins publics très pressants—et tous aussi prioritaires les uns que les autres—allant de l'enseignement primaire et secondaire, la santé publique (la pandémie du VIH n'étant qu'une partie du problème) aux besoins immenses en matière d'infrastructure publique telles que l'assainissement, l'eau, le logement, les routes, les télécommunications, la sécurité sociale, la sécurité publique et un système judiciaire opérationnel. En conséquence, tout dollar, franc, cedi ou shilling public supplémentaire dépensé dans l'enseignement supérieur est autant de moins pour les autres besoins pressants : c'est ce que les économistes appellent *le coût d'opportunité* des ressources supplémentaires liés à l'enseignement supérieur ou encore le «coût» effectif dû au fait que ces dollars, ces francs, ces cedis ou ces shillings auraient pu servir pour le logement, la santé publique, l'enseignement de base ou l'enseignement secondaire. Ainsi, avec les budgets de l'enseignement supérieur déjà élevés et atteignant leur limite objective dans la plupart des pays africains, il y a peu ou pas de possibilité de satisfaction des besoins de revenus supplémentaires à travers une fiscalité supplémentaire ou à travers un emprunt plus important à l'État.

Ainsi se justifie la prescription de la diversification des revenus, prescription bien familière qui constitue le thème de ce numéro spécial de la *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique*. Le but de la diversification des revenus est d'apporter des ressources additionnelles aux revenus de plus en plus rares provenant de l'assiette fiscale ou de l'emprunt à l'État par le biais de ressources générées par un entrepreneuriat institutionnel ou par le corps enseignant, ou alors par le *partage des coûts*, c'est-à-dire en faisant supporter une partie des

coûts supplémentaires aux parents et aux étudiants dont la plupart, à n'en point douter, vont en tirer d'énormes bénéfices. On s'attend à ce que certains d'entre eux (notamment les parents) payent volontiers le cas échéant, comme l'atteste l'instauration des frais de scolarité qu'ils payent déjà pour un enseignement de meilleure qualité au niveau du secondaire ou pour de nouvelles options dans l'enseignement supérieur privé.

Cependant, le partage des coûts sous la forme de frais de scolarité ou des frais de logement et de nourriture ne manque pas de soulever une farouche opposition dans la plupart des pays africains (et ailleurs). Il se peut qu'une partie de cette opposition soit due à la résistance inévitable de la part de personnes qui doivent payer pour une chose considérée naguère pratiquement comme un droit. En fait l'enseignement supérieur public «gratuit» ne l'a jamais été dans les faits. Mais, particulièrement en Afrique et dans d'autres pays à faibles revenus, la manière dont les gens paient pour des droits au service public prend souvent des voies détournées (par exemple, on peut citer les taxes sur les produits de consommation, ou la taxe sur les sociétés d'État, qui, finalement, permettent à peine un traitement salarial convenable, ou alors la confiscation virtuelle du pouvoir d'achat du fait de l'inflation induite par l'impression inconsidérée des billets de banque. De telles formes d'imposition indirecte sont aussi généralement régressives—c'est-à-dire qu'elles retombent de façon disproportionnée sur les pauvres. Néanmoins, l'opposition à la facturation d'un bien qui était naguère «gratuit», et qui est toujours essentiellement gratuit dans la plupart des pays de l'Europe continentale ne manque pas de tranchant et constitue un solide argument politique.

L'opposition au partage des coûts peut être aussi idéologique avec une partie de la responsabilité rejetée sur généralisation apparente de l'économie néolibérale à travers le monde, sur la mondialisation qui est perçue comme favorisant les pays industrialisés, et sur des institutions de développement international telles que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international et leurs prescriptions d'ajustement structurel pour des gouvernements qui continuent à dépenser beaucoup plus qu'ils ne sont à même de collecter auprès des contribuables. Enfin, l'opposition au partage des coûts est aussi technique: une réfutation de l'idée que les prêts et les bourses accordées après une enquête sur les revenus peuvent facilement garantir l'accès, vu que les frais de scolarité et autres charges sont sans cesse à la hausse, en dépit des preuves que les prêts scolaires et l'enquête sur les revenus ne semblent pas toujours marcher (du moins en ce qui concerne la plupart des États au Sud du Sahara).

Ce numéro spécial de la *Revue de l'enseignement supérieur en Afrique* se veut une exploration de certaines des questions et des expériences réelles qui sous-tendent la recherche de solutions aux crises financières de l'enseignement

supérieur en Afrique. Il met l'accent particulièrement sur le partage des coûts et sur d'autres formes de diversification des revenus. Les articles proviennent de trois sources qui sont imbriquées. D'abord, des articles qui traitent de l'économie et de la politique du partage des coûts, y compris les contributions de Johnson Ishengoma, Wycliffe Otieno, et de Abebayehu Amero Tekleselassie et de D. Bruce Johnstone proviennent de l'International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project (Projet international pour le financement et l'accès à l'enseignement supérieur comparé) de l'Université d'État de New York à Buffalo et dirigé par D. Bruce Johnstone, (co-rédacteur en chef de ce numéro spécial). Le Projet de Buffalo, en collaboration avec l'Université de Dar es Salaam, a organisé une conférence qui a réuni 10 pays en mars 2001, dont le thème était «Le financement de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Est et du Sud : la diversification des revenus et l'expansion de l'accès». Beaucoup d'idées ont été émises, et l'article de la Britannique Maureen Woodhall, spécialiste en économie du développement, y a été présenté. L'Association des universités africaines, conjointement avec la Banque mondiale, a tenu une conférence à Accra en septembre 2003. Le thème portait sur «L'amélioration de l'enseignement tertiaire en Afrique subsaharienne : les aspects qui fonctionnent bien!» Les articles de D. Bruce Johnstone et de Crispus Kiamba, recteur de l'Université de Nairobi avaient été présentés lors de cette conférence.

Ce numéro spécial nous a permis de faire un constat, à savoir que les universités et les autres institutions d'enseignement relevant du tertiaire dans la plus grande partie de l'Afrique évoluent dans des conditions financières graves qui ne cessent de se dégrader et que les revenus provenant de l'État—*bien qu'absolument nécessaires et ne devant en aucun cas être diminués*—ne suffiront pas à eux seuls à générer des ressources additionnelles pour assurer et la qualité et le niveau de participation que les pays africains demandent à juste titre.

Des revenus supplémentaires de source(s) autre(s) que l'État ou le contribuable sont alors nécessaires. Les parents (par les frais de scolarité) et les étudiants (essentiellement à travers les prêts) sont des sources qui ne peuvent être ignorées, que l'argumentaire pour les frais de scolarité soit développé autour de la théorie économique ou des succès largement salués, mais controversés, des universités de l'Afrique de l'Est telles que l'Université de Makerere et l'Université de Nairobi où un modèle de partage des coûts semble s'être clairement distingué par ses résultats satisfaisants.

Dans le même temps, il faut souligner les problèmes et les limites des politiques financières à «double flux» ou politiques financières parallèles en Ouganda et au Kenya (qui est à l'essai en Tanzanie) comme le soulignent les contributions de Ishengoma, et de Tekleselassie et Johnstone. Bien que l'Afrique du Sud semble être une exception, il faut dire que les prêts d'études ne

fonctionnent pas très bien en Afrique. Les contributions de Woodhall, Otieno, Ishengoma, et Johnstone en examinent les raisons. La nature de l'enquête sur les revenus (nécessaire pour un ciblage efficace concernant les subventions pour l'enseignement supérieur) telle que décrite par Tekleselassie et Johnstone est à la fois imprécise et corruptible. Aussi, les frais de scolarité, de logement et de nourriture appliqués par les institutions juste pour «rentrer dans leurs fonds» restent bien hors de portée de l'écrasante majorité des familles africaines.

Toutefois, tout en reconnaissant la complexité des questions que soulève le partage des coûts, notre conviction est qu'il est injuste et socialement inéquitable, en plus d'être financièrement non viable, de continuer à faire supporter entièrement tous les coûts inhérents à l'enseignement supérieur aux contribuables (dont les déshérités), coûts qui tiennent particulièrement des étudiants issus de familles aisées. Nous croyons fermement que les parents (du moins ceux qui en ont les moyens) et les étudiants (du moins ceux qui ont la capacité de contracter des prêts à un taux d'intérêt raisonnable) devraient partager avec les contribuables les coûts de plus en plus élevés de l'enseignement supérieur. De plus, nous croyons aussi que des efforts doivent être continuellement déployés dans le sens d'une meilleure évaluation de la capacité des familles à payer et de permettre aux étudiants de différer le paiement de leur prêt à la fin de leurs études. Mais les familles riches, dont la situation économique peut être connue à partir d'indicateurs tels que la fonction des parents et l'établissement d'enseignement secondaire d'origine de l'étudiant, ne doivent pas continuer de bénéficier de l'amnistie générale juste parce que l'instrument parfait d'enquête sur les revenus n'est pas encore trouvé.

Aussi, les pays d'Afrique ne devraient pas continuer d'opposer une résistance à des formes raisonnables de partage des coûts par crainte d'une opposition politique ou idéologique, particulièrement face à des allégations (même si elles sont contestées) selon lesquelles cette résistance serait l'œuvre d'étudiants plus fortunés—en sur-représentation dans beaucoup de pays africains—et leurs familles—qui sont puissants et bénéficient de relations dans les hautes sphères de la société.

Les frais d'inscriptions et les différentes formes de partage des coûts ne sont pas des solutions aisées, politiquement ou techniquement. En fait, nous pensons qu'il n'existe pas de solution facile ou évidente, et que toute «solution» au dilemme financier auquel est confronté l'enseignement supérieur en Afrique ne saurait être trouvée sans payer le prix fort : les coûts d'opportunité et les coûts politiques. Nous espérons que ce numéro spécial apporte sa contribution aux analyses et au réexamen des convictions idéologiques auxquelles chaque pays africain devra adhérer afin de résoudre ce qui peut sembler un problème insolvable par essence, mais qui ne doit pas le demeurer.