



Développement de l'enseignement supérieur en Afrique : l'enjeu majeur des procédures d'homologation des établissements candidats à l'implantation

L'ÉQUIPE DE RÉDACTION DE PAXTER | JANVIER 2021

L'Afrique subsaharienne sera l'un des deux principaux pôles mondiaux de concentration des besoins nouveaux en enseignement supérieur d'ici 2035. Le cadre juridique observé dans cette zone peut être transformé pour y favoriser le nécessaire développement de l'offre de formation.

Alors qu'il s'établissait à 100 millions en l'an 2000, le nombre d'étudiants dans le monde approchait les 218 millions en 2015, après quinze années d'une croissance spectaculaire de 4,7 % par an en moyenne. Les études conduites par PAXTER, combinant les données démographiques à différentes variables économiques, montrent que cette croissance est entrée dans une phase de très net ralentissement, et prévoient un effectif mondial d'environ 297,5 millions d'étudiants en 2035. Ces nouveaux étudiants, néanmoins nombreux, seront concentrés à 90 % dans deux zones géographiques, parmi lesquelles l'Afrique subsaharienne.

L'Afrique subsaharienne : l'un des deux pôles mondiaux de concentration des besoins nouveaux en enseignement supérieur d'ici 2035

Si la région Asie-Pacifique portera plus 63 % de la croissance mondiale du nombre d'étudiants entre 2017 et 2035, l'Inde (+18,7 millions sur la période, pour 52,3 millions d'étudiants attendus en 2035) rattrapant la Chine (+16,2 millions, et effectifs de 52,4 millions escomptés à la fin de la période), la conjonction d'une démographie dynamique et du développement économique engendrera une croissance spectaculaire du nombre d'étudiants en Afrique subsaharienne. Cette zone géographique devrait en effet compter 18,5 millions de nouveaux étudiants sur la période et porter ainsi 24 % de la croissance de la population étudiante mondiale, avec le taux de croissance le plus élevé (216 %).

Bon nombre de pays africains envoient traditionnellement une part non négligeable de leurs futures élites se former en Europe et en Amérique. Toutefois, indépendamment du

risque de fuite des cerveaux inévitablement lié à cette émigration, l'ampleur des besoins en formation au cours des quinze prochaines années, comme la nécessité d'accéder à une capacité de délivrer de façon autonome les compétences indispensables au développement économique, imposent un développement de l'offre locale d'enseignement supérieur.

Un rôle à jouer pour les opérateurs européens

Ce besoin des pays africains en offre de formation locale peut rencontrer la volonté des grands opérateurs d'enseignement supérieur de renforcer leur stratégie de développement international par des alliances, des créations de filiales, voire des projections de campus *offshore*. De fait, des gouvernements se tournent vers des établissements d'enseignement supérieur, notamment européens, afin de stimuler l'offre de formation accessible à leur population, parallèlement à des politiques nationales volontaristes en la matière.

Or, il apparaît que la réglementation de ces pays fait souvent obstacle à l'implantation des établissements candidats. Une simplification juridique ou la construction de régimes spécifiques apparaît dès lors nécessaire au développement d'une offre d'enseignement supérieur locale en coopération avec des établissements étrangers.

Le handicap d'une réglementation inadaptée à l'implantation d'établissements d'enseignement supérieur

Un cadre de création des établissements marqué par sa complexité et sa rigidité

L'analyse du droit applicable aux établissements d'enseignement supérieur dans la plupart des pays d'Afrique permet d'identifier un cadre remarquable de complexité et de rigidité, particulièrement contraignant pour les établissements d'enseignement supérieur privés. Ce type d'établissements est particulièrement important, entre autres, pour l'accueil de « filiales » d'institutions étrangères, car c'est généralement avec des statuts de cette nature que les établissements parents peuvent trouver toutes les conditions d'autonomie et de stabilité auxquelles ils aspirent.

Ainsi, au Ghana, tous les établissements, publics ou privés, doivent être accrédités par le conseil d'administration du *National Accreditation Board* (NAB), agence publique créée en 1993, qui approuve la création de toute nouvelle institution d'enseignement supérieur. Après avoir obtenu leur autorisation de création, les nouveaux établissements doivent demander un premier permis provisoire de trois ans pour pouvoir offrir des programmes « affiliés », sous la supervision d'une université, et se soumettre à une évaluation annuelle par l'université de tutelle. Le statut d'établissement d'enseignement supérieur ne peut être donné aux institutions d'enseignement supérieur privées qu'après dix ans d'activité au moins en tant que collège universitaire et trois agréments consécutifs du NAB (agrément provisoire puis deux agréments de droit commun).

De même, à Madagascar, les établissements d'enseignement supérieurs privés doivent satisfaire des critères complexes pour être reconnus par l'État. Cette reconnaissance s'acquiert en trois étapes, qui conditionnent la répartition des institutions en trois catégories : les établissements habilités (65 % des étudiants), les établissements autorisés (20 %) et les établissements homologués (15 %). Seuls les établissements homologués délivrent des diplômes permettant, de plein droit, une poursuite d'études au sein des universités publiques et un accès aux concours de la fonction publique.

Un summum en matière de complexité est atteint par le Bénin. En effet, les établissements d'enseignement supérieur privés, quelle que soit leur forme (universités privées d'une part, écoles ou centres privés d'enseignement supérieur d'autre part), y sont soumis à des procédures très complexes puisque l'on distingue pas moins de quatre autorisations de création (autorisation de création et d'ouverture pour l'établissement, autorisation d'enseigner et de diriger pour les personnels) et trois régimes successifs pour la mise en place de l'établissement privé (l'ouverture, l'agrément et l'homologation), puis sept autres formes d'autorisations pour son fonctionnement (autorisations de transfert, d'extension, de mutation, de changement de dénomination, de fusion, de cession et de fermeture). Il en découle des délais de mise en place (9 ans au minimum) et surtout une incertitude juridique peu compatibles avec les objectifs ambitieux de développement de la formation affichés par le pays.

Quant au Malawi, la complexité des procédures et conditions imposées aux établissements d'enseignement supérieurs privés conduisait la Banque mondiale à dénoncer en 2010 de véritables « barrières légales et administratives »¹.

Ces procédures administratives d'autorisation d'activités des établissements d'enseignement supérieur sont souvent doublées de procédures académiques et scientifiques d'accréditation des diplômes.

Une grande complexité du droit à diplôme

Ainsi, au Kenya, la Commission de l'enseignement universitaire ou CUE (*Commission for University Education*), établie en 2012 en remplacement de la Commission de l'enseignement supérieur, accrédite les universités mais aussi les cursus selon des procédures distinctes. L'accréditation institutionnelle est indispensable mais n'est qu'un préalable au fonctionnement d'un établissement jusqu'à la délivrance de diplômes reconnus.

Au Rwanda, le Conseil de l'enseignement supérieur (*Higher Education Council*), créé en 2005 sous la forme d'un organisme public indépendant, est responsable du suivi et de l'évaluation de la qualité de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur. À ce titre, il fixe les normes d'accréditation des institutions supérieures privées selon un double processus, puisque l'agrément doit être délivré à la fois au niveau institutionnel et cursus par cursus.

Au Sénégal a été créée en 2012 l'Autorité nationale d'assurance qualité pour l'enseignement supérieur (ANASUP), chargée de garantir la qualité de l'enseignement supérieur public et privé. C'est le premier organisme de cette nature à être instauré en Afrique subsaharienne francophone. Elle a mis en place un double processus d'habilitation institutionnelle pour les institutions d'enseignement supérieur d'une part et d'accréditation des diplômes qu'elles délivrent d'autre part – leur obtention conditionnant la reconnaissance des diplômes par l'État. Dans le secteur privé, entre 2013/2014 et 2018, sur 129 demandes d'habilitation examinées, 78 ont reçu une réponse positive, et sur 202 procédures d'accréditation ayant abouti, 88 accréditations ont été accordées.

Au Mozambique, toute création d'établissement d'enseignement supérieur doit être autorisée par le Conseil des ministres du Mozambique, sur avis du Conseil national de l'enseignement supérieur. Ce processus d'autorisation se

1. Mambo Michael M., Salih Meki Muna, Tanaka Nobuyuki & Salmi Jamil, *Improving Higher Education in Malawi for Competitiveness in the Global Economy*, World Bank Group, 2016.

compose de deux phases : en premier lieu la délivrance de l'autorisation à constituer une nouvelle institution, puis, dans un second temps la délivrance de l'autorisation de fonctionnement dudit établissement sur avis du Conseil national d'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (*Conselho Nacional de Avaliação de Qualidade do Ensino Superior*) ou CNAQ, créé en 2007 (décret 64/2007) comme l'organisme opérationnel du Système national d'évaluation, d'accréditation et de garantie de la qualité de l'enseignement supérieur (*Sistema Nacional da Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior em Moçambique*) ou SINAQES.

Entre héritage de tradition administrative et méfiance à l'égard de l'initiative privée

Ces procédures particulièrement contraignantes, notamment à l'égard des établissements privés, découlent en partie des traditions administratives héritées des anciennes puissances coloniales. Manier la complexité réglementaire est un art dans lequel l'administration française a pu être un vrai modèle.

Toutefois, elles ont surtout prospéré en raison du développement de l'initiative privée dans bon nombre de pays africains depuis les années 1990 et jusqu'à une période récente, en réponse à la demande de gouvernements confrontés aux besoins en formation générés par une poussée démographique qu'ils étaient dans l'incapacité de faire absorber par l'enseignement supérieur public, faute de ressources suffisantes (exemple : appel de l'État guinéen au secteur privé à compter de 2006 et incitation des familles à y inscrire leurs enfants en échange d'une bourse, système supprimé en 2017 ; ou encore, assouplissement au Niger, par les arrêtés du 18 septembre 2002 des conditions de création et d'ouverture des établissements privés d'enseignement supérieur et des conditions de leur fonctionnement).

Ainsi, au Burundi, les effectifs inscrits dans l'enseignement supérieur croissent de façon spectaculaire puisqu'ils ont doublé au cours de la période 2010-2015 (la classe d'âge des 20-24 ans a augmenté de 6,85 % par an, en moyenne, entre 2000 et 2005, puis de 4,16 % au cours des cinq années suivantes). En Angola, la population étudiante a été multipliée par 20 entre 2002 et 2018 sous l'effet à la fois de la poussée démographique et de l'explosion des besoins générés par le retour à la paix civile. En République de Guinée, également appelée Guinée-Conakry, les effectifs des étudiants ont été multipliés par 7 entre 2004 et 2015. Au Ghana, les effectifs de l'enseignement supérieur ont doublé entre 2009 et 2015, passant de 203 337 à 417 534 étudiants en seulement six ans². Comme dans beaucoup d'autres pays africains, cette expansion s'est accompagnée d'une croissance rapide du secteur privé - le nombre d'EES privés est passé de seulement deux universités privées en 1999 à 81 universités et collèges privés.

Une initiative privée parfois à la hauteur des préventions à son égard

Or, ce développement de l'offre privée dans le secteur de l'enseignement supérieur s'est déroulé de façon très chaotique et a conduit à des créations d'établissements dépourvus de tout cadre administratif et délivrant des diplômes sans la moindre reconnaissance. La protection des étudiants et de leur famille a donc demandé une remise en ordre et des procédures strictes pour éliminer les établissements pirates. Les résultats ont été parfois spectaculaires.

Ainsi, au Burkina Faso, le Rapport public 2018 d'inspection des écoles et universités privées établi par la direction des institutions privées d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur burkinabé mentionne 11 universités privées (dont 3 introuvables (sic), suspendues ou non fonctionnelles) et 102 écoles et instituts privés d'enseignement supérieur (dont 9 de très bonne qualité, 26 de bonne qualité, 24 de qualité moyenne, 5 de mauvaise qualité et 4 de très mauvaise qualité, 32 établissements étant inexistantes, suspendus ou fermés).

Au Burundi, autre exemple de cette situation, la Commission nationale de l'enseignement supérieur (MESRS) assure le contrôle qualité et l'évaluation périodique des formations délivrées par les établissements d'enseignement supérieur publics et privés. Ces évaluations ont une réelle portée puisque le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS) a signé, en date du 8 janvier 2019, des ordonnances ministérielles d'interdiction de recrutement de nouveaux étudiants pour neuf institutions (Université Paix et Réconciliation, Université des Collines, Université Ntare Rugamba, École supérieure des sciences de la santé de Kinindo, Institut international libre d'Afrique, Institut supérieur de gestion et d'informatique, Institut supérieur de management, Institut supérieur de développement et Institut supérieur d'enseignement technique de Rumonge), de retrait d'autorisation d'ouverture et de fermeture provisoires pour deux institutions (Institut supérieur de contrôle de gestion et Institut africain de gestion des risques économiques et de développement international). Une illustration de la difficulté de l'enseignement supérieur burundais à faire face aux besoins de formation générés par la poussée démographique et de la fragilité du réseau des institutions privées d'enseignement supérieur est apportée par la mention sur le site du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique d'au moins trois établissements (Université REMA de Ruyigi, Institut du MENVIC et Université polytechnique intégrée de Cibitoke) n'ayant « jamais fonctionné » (re-sic).

Autre illustration de cette volonté des États africains difficile à mettre en œuvre de réguler la qualité de l'offre privée dans l'enseignement supérieur, le National Council for Higher Education Act de 2010 du Malawi a donné naissance, en 2015, au premier organisme d'assurance qualité de l'enseignement supérieur, le Conseil national pour l'enseignement supérieur (CNHE), doté de la personnalité ju-

2. Les chiffres cités ici sont tirés de la base de données en ligne de l'[UNESCO](https://unesco.org/)

ridique et principalement chargé d'inscrire et d'accréditer l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur du pays. Le Conseil a mené plusieurs campagnes d'évaluation depuis 2016. Entre 2016 et 2018, il a notamment refusé leur accréditation à un certain nombre d'universités privées, parmi lesquelles Exploits University, UNICAF University et Blantyre International University – cette dernière ayant en conséquence assigné le Conseil en justice. La bataille juridique qui s'en est suivie a créé un chaos certain dans le secteur de l'enseignement supérieur et laissé les familles dans l'incertitude, les autorités faisant apparaître ces universités comme non accréditées, tandis que les institutions concernées ont continué de fonctionner. Ces tensions sont le signe des injonctions parfois contradictoires qui se concentrent sur l'enseignement supérieur malawite, entre l'exigence de garantir la qualité d'un nombre croissant de formations et la pression qui s'exerce sur les autorités à encourager la création de nouvelles places et à faire progresser le taux d'accès à l'enseignement supérieur – empêchant le ministère d'adopter une position trop dure vis-à-vis des institutions qui maintiennent une activité illégale.

De la même façon, la Direction générale de la qualité et des évaluations (DGQE) de Côte d'Ivoire, créée par décret en juillet 2016 (décret 2016-565 du 27 juillet 2016) est entrée en opération en juillet 2017 avec pour principale mission de concevoir les outils de la mise en œuvre d'une démarche qualité dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique dans le pays. En 2018, la DGQE a réalisé un classement des institutions d'enseignement supérieur privées du pays. Celui-ci portait sur 274 établissements, auxquels un rang et une appréciation ont été attribués. La répartition a classé 11 institutions (4 %) excellentes, 65 très bonnes (23,7 %), 89 bonnes (32,5 %), 53 passables (19,3%) et 56 insuffisantes (20,4%). Ce classement donne une bonne vision d'ensemble du paysage de l'enseignement supérieur privé ivoirien, dans lequel un établissement sur cinq ne satisfait pas aux critères minimums de qualité définis par les autorités compétentes, mais rien n'indique à l'heure actuelle que des mesures aient été prises à l'encontre des établissements jugés ne pas remplir les conditions minimales de qualité.

Cette réglementation, par sa lourdeur comme par les incertitudes qu'elle engendre, s'avère très dissuasive pour les établissements susceptibles de s'implanter ou de se développer. Même si les objectifs poursuivis par les gouvernements des États africains concernés s'avèrent hautement louables, il n'en reste pas moins que ces procédures constituent un frein au développement attendu de l'enseignement supérieur pour faire face aux besoins en formation générés tant par la poussée démographique que par le manque de main d'œuvre qualifiée (notamment en techniciens et encadrement intermédiaire). Dès lors, plusieurs solutions sont envisageables.

Simplifications réglementaires et régimes spécifiques incitatifs

Les nécessités du contrôle de la qualité de la formation, donc de la crédibilité des diplômes, peuvent être satisfaites par une unification des procédures qualité garantissant la valeur de l'enseignement délivré. Une simplification des procédures administratives par des régimes spécifiques à certains campus peuvent également inciter les établissements étrangers à s'implanter dans les pays qui appellent de leurs vœux de tels concours internationaux, notamment dans le cadre de pôles régionaux d'excellence. PAXTER est associé à des démarches de cette nature et peut apporter son expérience et ses savoir-faire en appui à ce type d'initiatives.

Simplification et uniformisation des procédures

Un certain nombre d'États africains ont partagé des initiatives visant au rapprochement, si ce n'est à l'uniformisation, de leurs procédures de reconnaissance de la qualité de la formation et de la valeur des diplômes de l'enseignement supérieur. Il s'agit d'une voie intéressante pour contrôler sans l'entraver l'initiative privée dans ce domaine. Cette démarche permet en effet de garantir la qualité de l'enseignement supérieur tout en assurant la lisibilité des procédures mises en place pour ce faire. Cette approche est aussi un moyen de faciliter leur intelligibilité par des établissements étrangers désirant s'implanter dans ces États, ce que beaucoup de gouvernements africains appellent de leurs vœux.

Ainsi le Sénégal a-t-il développé l'activité de son Autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (ANASUP) (depuis 2012) en qualité de membre du comité de pilotage de l'Initiative pour la gouvernance dans le nouvel espace universitaire francophone (IGNEUF) depuis 2018, notamment sur l'impulsion du Professeur Gueye, grand pionnier et promoteur de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur en Afrique francophone et dans toute la francophonie universitaire. Le CAMES (Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur) intervient également dans l'accréditation des cursus, principalement dans l'Afrique francophone, et constitue un autre pilier de l'harmonisation des procédures entre les pays membres, notamment sur la base de référentiels communs révisés en 2018. Le REESAO (Réseau pour l'excellence de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Ouest) illustre une autre de ces initiatives régionales destinées à rapprocher les politiques des États africains dans ce domaine et à partager les bonnes pratiques. Le Togo par exemple ne dispose pas encore d'une structure nationale chargée de l'assurance qualité dans le secteur de l'enseignement supérieur mais s'appuie en partie sur le CAMES et le REESAO pour mener à bien des missions d'évaluation ainsi que pour définir des normes qualité.

Au Cameroun, la Direction des accréditations universitaires et de la qualité (DAUQ) du ministère en charge de l'enseignement supérieur collabore avec le CAMES, l'Association des universités africaines (AUA) et l'Institut de la francophonie pour la gouvernance universitaire (IFGU), structure d'appui, de conseil et d'expertise créée en 2009 par l'Agence universitaire de la francophonie (AUF). L'IFGU accompagne les institutions universitaires dans l'amélioration de la performance de l'enseignement supérieur, en y déployant les outils de la gouvernance, de la qualité, de la planification, du pilotage stratégique et de l'évaluation.

Une voie complémentaire : la création de campus au régime particulier

Une autre pratique consiste à construire des régimes juridiques permettant l'implantation d'établissements privés ou publics étrangers et spécifiquement adaptés à une zone limitée, voire à un campus. La création d'un dispositif dérogatoire peut se justifier par un projet particulier (zone d'excellence à vocation régionale comme le campus de Sèmè City au Bénin, élément phare du projet du « Bénin révélé »

du Président Talon). Elle dispense par ailleurs d'une réforme applicable à l'ensemble d'un État ou d'une région, initiative toujours risquée en ce qu'elle bouleverse les pratiques administratives et inquiète, voire révolte, la communauté académique nationale.

Dans ce cadre, PAXTER a développé une expertise d'assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour la création *ex nihilo* de campus universitaires. Ainsi, PAXTER a accompagné pendant 6 ans le Groupe Médine dans la création d'une université pluridisciplinaire sur la côte ouest de l'île Maurice. Grâce à son expertise et sa solide expérience dans le domaine de l'enseignement supérieur, PAXTER a pu favoriser la création du projet Uniciti et y attirer des institutions françaises prestigieuses qui offrent des formations de qualité aux étudiants mauriciens et africains de ce campus.

PAXTER a depuis participé simultanément à plusieurs autres missions de cette nature, principalement en Afrique du Nord et subsaharienne.