

Harmonisation, Quality Assurance
and Accreditation in Africa



**LES MATÉRIAUX D'HAQAA-2 sur l'intégration
continentale et régionale dans l'enseignement
supérieur africain**

**MODULE TRANSVERSAL
D'INTRODUCTION**

**Henok B. ASMELASH
Kibrome M. HAILE
Ramon TORRENT**

Janvier 2024, année de l'éducation de l'Union africaine



TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION.....	2
1. LE CADRE ANALYTIQUE DES PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONALE	3
1.1.- Les conditions préalables/préconditions	3
1.2.- Les objectifs	4
1.3 - Les quatre dimensions de l'intégration régionale.....	4
1.4 - Les quatre instruments de l'intégration régionale.....	9
2. LE CADRE ANALYTIQUE DE LA POLITIQUE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	14
2.1.- Les conditions préalables/préconditions	14
2.2.- Les objectifs	15
2.3.- Les instruments.....	17
2.4.- Les dimensions.....	18
3. « EXAMINER » L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AFRICAIN, SA RÉFORME ET HAQAA, EN TERMES DES DEUX CADRES D'ANALYSE.....	19
3.1.- L'utilisation des cadres analytiques pour la discussion de la politique de l'enseignement supérieur et de sa réforme	19
3.2 - Pourquoi nos cadres d'analyse sont nécessaires pour bien « examiner » les normes d'HAQAA .	26
4. LES CADRES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DE L'INTÉGRATION CONTINENTALE ET RÉGIONALE EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN AFRIQUE.....	28
4.1.- Introduction	28
4.2.- L'enseignement supérieur et l'intégration politique et économique en Afrique	28
4.3.- Les initiatives régionales et continentales en matière d'enseignement supérieur en Afrique.....	30
4.4.- Les principales caractéristiques de l'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique	33
5. L'INTÉGRATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN AFRIQUE : UNE VUE D'ENSEMBLE.....	35
5.1. Introduction	35
5.2. Le cadre juridique de la reconnaissance mutuelle des qualifications.....	35
5.3. Le reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles	37
5.4. Les processus d'harmonisation, d'homogénéisation et de convergence	39
5.5. Intégration et mise en réseau d'institutions et infrastructures universitaires et de recherche	42
6. QUELQUES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE	43
6.1.- L'intégration de l'ASEAN dans l'enseignement supérieur	43
6.2.- L'intégration du MERCOSUR dans l'enseignement supérieur	44
6.3.- L'intégration de l'UE dans l'enseignement supérieur	46

INTRODUCTION

Ce module d'introduction à la somme, imposante et encore croissante, des *Matériaux d'HAQAA sur l'intégration régionale et continentale de l'enseignement supérieur en Afrique* doit être appréhendé sous deux angles.

- Premièrement, en tant qu'introduction aux *Matériaux* qui permet au lecteur, ou au participant aux séries de MOOC organisées sur la base des *Matériaux*, de se familiariser avec une vision large de l'enseignement supérieur et de l'intégration régionale, essentielle si l'on s'y intéresse, ou si l'on doit travailler dans le contexte de l'intégration régionale et continentale africaine à travers et dans l'enseignement supérieur. En effet, comme ce lecteur sera le plus souvent un spécialiste dans un domaine spécifique d'activités académiques ou de gestion, cette vision plus large est certainement nouvelle pour elle/lui, et il semble nécessaire (et cela a été recommandé¹) d'offrir une introduction à cette vision avant de se lancer dans l'étude de l'ensemble des *Matériaux d'HAQAA*.
- Deuxièmement, un module d'introduction à utiliser dans toutes les autres activités de formation d'HAQAA-3, qui, en son absence, risquent de rester déconnectées les unes des autres et de ne pas être suffisamment axées sur l'objectif principal d'HAQAA : la promotion de l'intégration continentale africaine dans l'enseignement supérieur dans le cadre du partenariat Afrique-UE.

Le module comprend six sections :

- Les trois premières offrent un cadre d'analyse de l'intégration régionale/continentale au niveau général de la politique et dans le domaine spécifique de l'enseignement supérieur, domaine très mal connu, comme nous venons de le voir, de la plupart des professionnels africains travaillant dans le domaine de l'éducation.
- Les quatrième et cinquième sections brossent une description très sommaire du paysage africain très complexe, couvrant également le niveau général politique et le domaine spécifique de l'enseignement supérieur.
- La sixième section propose quelques éléments de comparaison avec d'autres processus d'intégration régionale (ASEAN, MERCOSUR et UE).

Dans les *Matériaux d'HAQAA*, ces six sections correspondent aux sept chapitres des première, deuxième et troisième parties. La première partie regroupe en deux chapitres les trois sections initiales de la première partie du module d'introduction. La deuxième partie comprend deux chapitres sur les quatrième et cinquième sections. La troisième partie des *Matériaux*, comportant trois chapitres, correspond à la sixième section de ce module d'introduction.

Les *Matériaux d'HAQAA* comprennent également une quatrième et une cinquième parties qui ne sont pas couvertes par le présent module d'introduction. La quatrième partie est composée d'une série de chapitres (appelés à s'étoffer) qui traitent de questions de fond spécifiques. La cinquième partie examine l'intégration continentale africaine dans l'ES du point de vue de deux régions (l'Afrique du Nord et l'Afrique de l'Est) et d'un pays (l'Éthiopie).

¹ Principalement à l'issue de l'évaluation *Matériaux d'HAQAA-2* et de la Série de MOOC menée par le Prof. Assodah TIRVASSEN de l'île Maurice.

1. LE CADRE ANALYTIQUE DES PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONALE

L'intégration régionale (IR)² est parfois présentée comme un processus unidirectionnel, procédant par étapes, de la création d'une zone de libre-échange à des formes d'intégration plus étendues et plus profondes. Cette approche n'est pas conforme aux faits. Aucun processus d'intégration n'a suivi cette voie d'intégration : l'intégration régionale suit diverses voies qui peuvent mener dans des directions différentes et, même si ces voies ont certains éléments en commun, elles ne suivent pas nécessairement les « cinq étapes successives » de l'intégration (zone de libre-échange, union douanière, marché commun, union monétaire puis union politique).

La nature de l'intégration régionale (IR) se définit essentiellement par les instruments juridiques qui sous-tendent et fournissent le cadre de chaque processus (même si la même loi peut conduire à des pratiques différentes). Le premier chapitre des *Matériaux d'HAQAA* ne vise pas à approfondir l'analyse des différents aspects de l'intégration régionale, mais à contribuer à sa compréhension globale en développant un cadre analytique (ou feuille de route) pour la discussion et la recherche orientées vers l'élaboration de politiques. Ce cadre analytique considère l'IR comme un processus politique qui implique différents États et façonne des **conditions** sociales et économiques **préalables (préconditions)** afin d'atteindre ses **objectifs** à l'aide de certains **instruments**. Son développement peut être analysé en fonction de différentes **dimensions**.

1.1.- Les conditions préalables/préconditions

L'intégration régionale ne commence pas dans le vide. Elle est conditionnée par une diversité de facteurs :

- La géographie est importante, de même que la facilité de communication.
- La population compte, même si l'expérience prouve que la différence de taille entre les États membres ne constitue pas nécessairement un obstacle à une intégration réussie.
- La taille de l'économie et le revenu par habitant sont importants, mais l'expérience montre que les divergences à cet égard sont fréquentes.
- La congruence politique a joué un rôle important dans le processus européen (y compris son élargissement successif) et dans la naissance du MERCOSUR.
- Des antécédents communs (et une histoire commune) ou un sens de la communauté peuvent être le facteur structurant le plus important de l'intégration, comme dans le cas de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou, de toute évidence, en Afrique.

Au-delà de ces conditions préalables, un autre facteur majeur, moins évident, influe également sur la force des processus d'IR. La crédibilité et l'efficacité de la loi soutenant l'intégration sont importantes. Les processus d'IR ne peuvent être garantis uniquement par des accords institutionnels régionaux. L'expérience a montré que leur force résulte d'une attitude générale de respect de l'État de droit parmi les États membres. Cette attitude devient donc une condition préalable extrêmement importante de l'intégration.

² Pour simplifier la rédaction, le terme « régional » est employé comme s'appliquant à tout processus d'intégration entre pays. Il est bien connu que, en Afrique, il existe deux processus de ce type, l'un se développant au niveau « continental », l'autre au niveau des différentes « régions ». En Amérique latine, par exemple, ce double processus d'intégration existe également, mais la terminologie utilisée est différente : les termes « régional » et « sous-régional » sont employés à la place de « continental » et « régional ».

1.2.- Les objectifs

Les objectifs poursuivis par l'IR peuvent varier. Dans de nombreux cas, l'intégration est d'abord considérée comme un instrument de développement (ou de compétitivité et de croissance). Mais il est également admis que « l'intégration est politique ». Ses objectifs politiques plus larges sont souvent résumés comme suit :

- Sécurité intra régionale et extrarégionale,
- Pouvoir de négociation dans le système mondial / multilatéral,
- « Verrouillage » des réformes politiques internes, non seulement dans les domaines directement couverts par chaque processus d'IR, mais aussi dans d'autres domaines connexes.

Les objectifs peuvent changer au cours du processus. L'histoire de la Communauté européenne et la naissance de l'Union européenne en sont sans doute des exemples illustratifs. Au début, les objectifs étaient essentiellement internes (paix et sécurité) ; les objectifs externes (comme une plus grande présence sur la scène internationale) n'ont pris de l'importance que dans les années 1980 et 1990. Un changement d'objectifs peut donner un nouveau souffle au processus et revitaliser la volonté politique qui le sous-tend. Mais il peut aussi créer de la confusion (non seulement au sein de l'opinion publique, mais aussi chez les responsables politiques qui pourraient perdre de vue l'objectif fondamental du processus). Il peut aussi conduire à essayer de faire entrer de nouveaux objectifs dans un cadre conçu, à l'origine, pour atteindre d'autres objectifs et ne s'adaptant pas nécessairement aux nouveaux objectifs. Là encore, le cas de l'Union européenne est paradigmatique (probablement pour le pire).

Pour les besoins de ce module d'introduction, il convient de souligner que **la définition des objectifs de l'IR ne peut consister en une longue liste d'objectifs**. L'expérience prouve que de telles listes d'objectifs aboutissent à une dispersion des efforts qui fait que l'objectif n'est pas atteint. Bien au contraire, **la définition des objectifs doit hiérarchiser et articuler les objectifs** (un ou deux objectifs politiques primordiaux et concrets, ainsi que quelques objectifs intermédiaires) : « *Gouverner c'est choisir, si difficiles que soient les choix* ». Cette devise s'applique assurément à l'intégration régionale comme à n'importe quel domaine de la politique (et de la politique générale).³

1.3 - Les quatre dimensions de l'intégration régionale

Il n'est pas facile de comprendre la signification du terme « **dimensions** » lorsque nous l'appliquons à l'analyse d'une politique spécifique. Il faut une discussion préalable de certaines questions épistémologiques fondamentales.

La réalité est nécessairement envisagée sous des angles très différents (à travers des prismes très différents, si l'on peut dire).

La mécanique classique en fournit un, auquel nous sommes tous habitués. En appliquant le prisme de la mécanique classique, nous sommes tous habitués à regarder la réalité (à considérer « ce qui

³ Cette devise est celle de l'homme politique français, Pierre Mendès-France, énoncée dans son premier discours d'investiture comme Président du Conseil en juin 1953. Il échoua cette fois-là, mais réussit un an plus tard (juin 1954). L'un des auteurs aime la citer, non seulement parce qu'elle énonce un principe politique très précieux, mais surtout, parce qu'en l'appliquant, Mendès-France choisit de faire l'un des choix les plus difficiles en France à son époque : accepter la défaite dans la guerre d'Indochine et mettre fin à la colonisation française dans cette région du monde.

compte ») en termes des trois dimensions de l'espace (longueur, largeur et hauteur), plus la dimension de la masse, plus celle du mouvement / de l'accélération / de la force (tout dépend de la manière dont vous formalisez l'abstraction de base de la mécanique classique). Cependant, même lorsque nous appliquons ce prisme, auquel nous sommes tellement habitués, nous devons être très prudents car la plupart d'entre nous ont tendance à confondre « masse » et « poids », sans savoir qu'une masse n'a pas de poids lorsque, comme dans les voyages spatiaux, elle n'est pas soumise à la force gravitationnelle.

Mais la physique moderne nous a enseigné que cette façon de voir la réalité, acceptable pour l'observation de la plupart des phénomènes que nous rencontrons dans notre vie quotidienne, n'est plus adéquate pour l'observation de nombreux phénomènes macroscopiques (ou microscopiques). Nous devons donc changer notre vision de « ce qui compte » ou, en d'autres termes, notre cadre multidimensionnel. Les dimensions que nous considérons auparavant comme indépendantes les unes des autres ne le sont plus, etc. Discuter de la façon dont la physique moderne a changé notre vision du monde est un sujet fascinant, mais ce n'est pas l'objet de ce chapitre.

On pourrait multiplier les exemples. Un juriste ou un économiste ne regarde pas la réalité comme une autre profession : des aspects très pertinents pour eux (le degré de parenté avec d'autres personnes ou la richesse d'une personne décédée sont des « dimensions » très pertinentes pour les deux premiers, mais totalement hors de propos pour le médecin qui s'est occupé de cette personne au moment de sa mort). On peut même étendre les exemples au monde de l'art. Picasso et les autres peintres de sa génération ont enseigné à leurs contemporains à regarder différemment l'art africain ou papou, et à y trouver « quelque chose » d'une très grande qualité artistique qui n'avait jamais été envisagée auparavant.

Lorsque nous nous tournons vers l'analyse des politiques, nous devons définir quelles sont les dimensions pertinentes (« ce qui compte » ou « comment les examiner »). Il ne faut pas confondre les dimensions avec les objectifs (que l'on peut accepter ou rejeter) ; les dimensions « sont là », on ne peut pas les rejeter. Ce que nous pouvons faire, c'est donner plus d'importance à l'une ou à l'autre, mais pas les éliminer.

Quelques exemples peuvent aider à comprendre ceci. Pour avoir un contenant, la première chose qui compte est le volume et, dans de nombreux cas, nous pouvons ne pas tenir compte de ce la forme du contenant soit un cube ou tout autre parallélépipède de longueur, largeur et hauteur différentes ; mais nous ne pouvons pas pousser ce raisonnement à sa limite : il n'aurait pas de sens, dans la plupart des cas, à construire un contenant extrêmement large mais d'une hauteur extrêmement petite. Les dimensions sont importantes, elles sont là.

Pour beaucoup d'entre nous, urbanistes non professionnels, les seules dimensions qui comptent sont celles qui nous permettent de calculer la surface (nous voyons une ville comme une carte). Mais un urbaniste professionnel nous convaincra très facilement que la hauteur compte aussi et que les bonnes unités pour la planification urbaine sont le volume lié à la surface (le nombre de personnes qui devraient / pourraient vivre dans une zone donnée ne dépend pas tant de la surface que du volume – c'est-à-dire aussi de la hauteur – des bâtiments d'habitation).

Le même argument s'applique à l'analyse des politiques. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'enseignement supérieur comporte de nombreuses dimensions « qui sont là » lorsque nous décidons de définir et de mettre en œuvre une politique. Il est légitime de décider d'accorder plus d'importance à une dimension (la qualité, par exemple) qu'à l'autre (l'accès, par exemple), ou

vice versa ; mais on ne peut pas oublier l'existence de l'une ou de l'autre : est-il judicieux d'améliorer la qualité au détriment de l'accès (ou vice versa) ? Voilà le type de choix (et d'analyse) qu'il faut faire.

En gardant ces considérations à l'esprit, nous partons du principe que l'intégration régionale se développe dans un espace multidimensionnel et qu'elle ne progresse pas nécessairement de manière continue dans toutes les dimensions. Elle comporte quatre dimensions principales : la dimension externe, le contenu, la force et le dynamisme.

1.- La dimension externe

Dans la plupart des cas, les États s'engagent dans l'IR pour mieux s'insérer dans le monde et dans le système complexe et inégal des relations internationales.

L'analyse de cette dimension doit se référer au nombre de questions traitées au niveau régional en lien avec les pays tiers. Ce point est essentiel, par exemple, dans le cas du processus européen. On oublie souvent que la Communauté européenne (qui, en termes de commerce international de marchandises, est une union douanière consolidée depuis des décennies) n'a développé que très tardivement (et lorsqu'elle l'a fait, elle ne l'a pas fait complètement) une politique extérieure unifiée dans des domaines tels que les services, le droit d'établissement des entreprises étrangères ou la soi-disante réforme de l'architecture financière mondiale. Dans tous ces domaines, les États membres ont continué (et continuent) à développer des politiques différentes et parfois contradictoires.

La dimension externe est d'une importance capitale dans ces processus (en particulier les accords Sud-Sud), où l'objectif principal est d'accroître le pouvoir de négociation des membres et, en général, d'améliorer les conditions d'insertion dans le système mondial. En général, l'existence ou l'absence d'une dimension extérieure imprègne toute l'approche de l'intégration. Lorsqu'il n'y a pas de dimension externe, le processus tend à se concentrer sur les restrictions (parce que les politiques nationales pourraient compromettre la libéralisation à l'intérieur de la zone). Lorsqu'il existe une dimension externe, l'accent est mis sur l'élaboration de politiques (c'est-à-dire une politique étrangère commune), au moins en réaction aux demandes des pays tiers.

L'analyse de la dimension externe d'une IR est essentielle car, très souvent, les accords d'IR se chevauchent. Dans le domaine du commerce international, ce chevauchement a été comparé à un bol de spaghettis d'accords entrelacés, dont les effets négatifs ont été largement débattus.

Afin de débattre sur ces problèmes, il faudra peut-être affiner le recours habituel à d'autres comparaisons géométriques ou mécaniques (cercles concentriques ou moyeu et rayons). Dans la seconde comparaison, la question est de savoir si un véhicule peut fonctionner correctement lorsque les rayons relient simultanément les points extérieurs de la roue à différents moyeux. Le chapitre 3 des *Matériaux d'HAQAA* et la section 4 de ce module d'introduction soulignent l'extrême importance de ce problème dans le contexte africain.

La prise en compte de la dimension externe paraît essentielle pour l'analyse de l'intégration continentale et régionale africaine. À ce stade, il faut simplement poser deux questions : comment la dimension externe de l'intégration continentale s'accorde-t-elle avec l'existence d'accords internationaux distincts et différents conclus par les pays africains, même dans des domaines d'action identiques ? Et comment s'articule-t-elle avec l'existence de politiques étrangères des différentes communautés économiques régionales ?

2.- Le contenu efficace

a. Largeur x Profondeur

La largeur d'un accord régional ou d'une organisation internationale (y compris régionale) peut être définie en fonction du nombre et de l'étendue des domaines qu'il couvre. La profondeur fait référence au degré de soumission de ces domaines à des règles communes ou à des activités publiques.

En apparence, on peut facilement déterminer la largeur en examinant l'objet des différents instruments régionaux utilisés. Cette facilité apparente n'existe pas en ce qui concerne les règles, car la largeur des règles doit être analysée en termes de matrice : verticalement en se référant aux secteurs (tels que l'agriculture ou les services financiers) et horizontalement (fiscalité, concurrence et normes du travail). Par ailleurs, la profondeur n'est pas facile à déterminer, en particulier en ce qui concerne les règles. Le meilleur critère pour déterminer la profondeur est le degré de liberté restant aux États membres pour réglementer d'une manière différente des sujets spécifiques ; plus ils le font, moins le processus sera profond. L'application de ce critère nécessite une analyse minutieuse des dispositions juridiques pertinentes afin d'établir le sens réel de la réglementation, en particulier parce qu'un langage ambitieux peut être associé à une absence d'effet réglementaire réel.

À des fins analytiques, la distinction entre largeur et profondeur est judicieuse, mais elle peut également être trompeuse. En effet, la largeur et la profondeur ne sont pas des caractéristiques indépendantes de l'intégration. Ce qui importe, c'est le contenu du processus, la largeur et la profondeur n'en étant que deux aspects qui doivent être considérés conjointement. La réalité nous offre des exemples d'accords économiques bilatéraux qui sont larges en termes de portée, mais sans profondeur en termes d'obligations ou de coopération effective. Ce qui compte, c'est la « multiplication » de la largeur et de la profondeur.

Le chapitre des *Matériaux d'HAQAA* ne permet pas une discussion détaillée sur l'étendue et la profondeur des processus d'IR. Cependant, il souligne la nécessité de faire une distinction entre les règles applicables aux opérateurs intra-zone et celles applicables aux opérateurs de pays *tiers*. La Communauté européenne, par exemple, a établi assez tôt des règles applicables aux transporteurs aériens européens dans les aéroports européens. En revanche, ces règles ne devenaient pas applicables aux transporteurs américains ou japonais dans ces mêmes aéroports (le même argument s'applique aux professionnels, par exemple). La même distinction peut être appliquée aux étudiants ou au personnel académique. Bien entendu, cette distinction est essentielle dans le domaine de l'enseignement supérieur africain : il n'est pas rare que la collaboration avec des pays non africains soit privilégiée par rapport à la collaboration avec d'autres pays africains.

b. Contenu contre contenu effectif

Comme les processus d'IR se déroulent au sein d'un système multi / plurilatéral dans lequel les membres ont déjà accepté des obligations, l'obtention d'une valeur ajoutée réelle de l'IR nécessite l'analyse du contenu effectif des processus et pas seulement de leur contenu. Le contenu effectif doit être défini en soustrayant les obligations multi / plurilatérales du contenu régional. Là encore, la réalité offre des exemples d'accords bilatéraux / régionaux qui créent du contenu en se contentant de réaffirmer des obligations bilatérales et multilatérales déjà acceptées.

3.- La force

Comme pour la largeur et la profondeur, nous suggérons d'analyser la force d'un processus d'IR en examinant deux aspects conjointement : la crédibilité et l'efficacité de la loi d'intégration, et l'engagement politique des États membres. Là encore, il est préférable de comprendre ces deux aspects comme se multipliant l'un l'autre plutôt que comme s'additionnant simplement. De nombreux exemples montrent que l'engagement politique ne suffit pas à renforcer un processus d'IER s'il n'est pas accompagné de la crédibilité du droit de l'intégration. En même temps, des mécanismes juridiques ne peuvent pas compenser l'absence d'engagement politique. La force du processus tend vers 0 si sa composante juridique ou politique est à 0 (même si l'autre est positive).

a. La crédibilité et l'efficacité du droit

L'IR peut sans aucun doute se dérouler sur la base de ce que l'on appellera plus tard le « quatrième instrument » d'intégration (les instruments de dialogue et de coopération), et sans un droit spécifique de l'intégration. Mais si elle est soutenue ou réglementée par une loi, celle-ci doit être crédible et efficace. Si ce n'est pas le cas, le processus est un échec et pourrait être remplacé avec succès par une intégration *de facto*.

Aucun droit n'est crédible et efficace à 100 % ; la crédibilité et l'efficacité sont toujours une question de degré. On peut atteindre un degré élevé de crédibilité par différents mécanismes. Toutefois, la crédibilité n'est pas nécessairement liée à l'existence d'un mécanisme régional d'application du droit. Elle semble dépendre davantage de l'existence d'une attitude générale de respect de l'État de droit au sein des États membres et de l'intérêt perçu (politique et économique) de renforcer l'intégration. À ce stade, il convient de rappeler que, dans le cadre du traité instituant la Communauté européenne, la Cour de justice de la Communauté européenne n'a disposé, pendant 40 ans, d'aucun mécanisme efficace pour faire appliquer ses décisions. Les représailles entre États membres étant absolument interdites, même dans le cas où l'un d'entre eux violerait le droit communautaire, le système a fonctionné (jusqu'en 1992) sur la base du respect volontaire du droit par les États membres (y compris le respect des arrêts de la Cour).

b. L'engagement politique

Il peut s'avérer difficile de mesurer avec précision le degré d'engagement politique des États membres dans le processus de l'IR. Cependant, son existence est absolument nécessaire. L'engagement politique est politique en ce sens qu'il peut aller plus loin que le contenu économique effectif de l'intégration. En allant plus loin, il renforce le processus.

Si l'engagement politique existe, les instruments diplomatiques de dialogue et de coopération peuvent devenir un moyen efficace de renforcer l'intégration.

4.- Le dynamisme et la capacité d'adaptation

Le besoin d'adaptation dépend des objectifs poursuivis et de l'adéquation des instruments initiaux. La capacité d'adaptation est essentiellement liée aux mécanismes de création du droit et à la rapidité avec laquelle le droit nouveau ou modifié peut s'adapter aux nouvelles circonstances. Le droit nouveau ou modifié nécessite-t-elle un nouveau traité ? Ou bien le traité prévoit-il un mécanisme d'adaptation ? La distinction entre la nature statique et dynamique des processus d'intégration régionale dépend des réponses à ces questions.

Une comparaison entre l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et les Traités de la Communauté européenne révèle les différences majeures dans ces dimensions.

- Premièrement, l'ALENA avait un caractère statique. Il s'agit d'un accord global conclu « une fois pour toutes » ; il n'existe pas de mécanisme explicite permettant de créer des lois. L'adaptation doit venir de nouveaux accords qui modifient ou complètent l'accord constitutif ; c'est pourquoi l'ensemble de l'ALENA doit être remplacé en 2020 par un nouvel accord Etats-Unis-Mexique- Canada (USMCA).
- Deuxièmement, les traités instituant la Communauté européenne ont une double nature. Ils ont une nature solide et statique parce qu'il s'agit de traités internationaux classiques, qui créent (une fois pour toutes) des obligations de grande portée pour les États membres (comme l'ALENA), mais ils créent également un mécanisme spécifique de production de droit nouveau qui leur confère une nature dynamique. En outre, la pratique de la révision et de la modification périodiques des traités fondateurs a renforcé leur caractère dynamique.

Le besoin de dynamisme (ou d'adaptabilité) est lié aux trois autres dimensions. Tout d'abord, si le processus a une dimension externe, le besoin d'adaptation vient de l'extérieur, des autres participants au système mondial et de ses institutions multilatérales. La politique commerciale d'une union douanière (ou d'autres politiques extérieures si elles existent) ne peut rester inchangée dans le temps ; elle doit être adaptée. Cette nécessité n'existe pas dans le cas des zones de libre-échange, où chaque membre adapte seul sa politique commerciale vis-à-vis des pays tiers.

Deuxièmement, en ce qui concerne le contenu, le besoin d'adaptation se fait sentir si le processus d'IR comprend des activités publiques régionales ou une redistribution des revenus. Celles-ci doivent être définies, ajustées et mises en œuvre. L'adaptation est également liée à la question de l'approfondissement (bien plus qu'à celle de l'élargissement car il est peu probable que, par adaptation, un processus d'IR puisse couvrir des domaines non couverts par le traité initial). Si l'accord est statique (comme l'ALENA), toutes les dispositions définissant le degré d'approfondissement doivent être incluses dans le traité initial. Si l'accord est dynamique, le traité initial peut se limiter à définir certaines règles ou obligations relativement ouvertes ou larges, laissant l'approfondissement pour l'avenir.

Troisièmement, l'adaptabilité est également liée à la force. La nature statique d'un processus d'IR contribue certainement à le renforcer, mais une nature dynamique adéquate peut également y contribuer si, en s'adaptant, elle est capable d'éviter l'obsolescence en termes juridiques. Une nature dynamique peut également renforcer l'adéquation juridique et, par conséquent, prévenir les violations.

1.4 - Les quatre instruments de l'intégration régionale

L'intégration régionale est un effort commun d'une pluralité d'États qui les oblige à utiliser les instruments disponibles pour influencer la réalité sociale et économique. Chaque politique a ses instruments spécifiques. Pour l'intégration régionale, il faut distinguer : la législation (règles) ; les activités publiques (y compris le subventionnement d'activités économiques spécifiques menées par des opérateurs privés) ; et la redistribution des revenus par le biais de transferts budgétaires. Les processus d'IR étant un phénomène international, ils font également appel aux instruments diplomatiques traditionnels que sont le dialogue et la coopération. À des fins analytiques, tous ces instruments doivent être clairement différenciés des techniques utilisées pour les créer et des dispositions institutionnelles utilisées pour garantir leur mise en œuvre adéquate.

L'objet des instruments définit le contenu de l'intégration régionale ; les techniques et les dispositions institutionnelles affectent sa force et son dynamisme, mais non son contenu.

Deux techniques d'intégration

Pour les besoins des *Matériaux d'HAQAA*, il convient de distinguer deux techniques différentes pour édicter des règles régionales et fournir un cadre aux activités publiques régionales : insérer d'emblée les règles dans le traité constitutif ou créer dans celui-ci un mécanisme de production de droit. La distinction traditionnelle entre « intergouvernemental » et « supranational » vise à les définir. Mais on peut affirmer que cette distinction a été utilisée de manière trop vague. Aussi, il est peut-être préférable de remplacer cette terminologie par la plus neutre des deux techniques utilisables par un traité d'intégration (en fait, par tout traité international) afin d'édicter des règles. Comme nous le verrons plus loin dans ce module d'introduction, la distinction est très bien illustrée, précisément dans le domaine de l'enseignement supérieur. Dans le cadre de l'UE, il y a, d'une part, une réglementation **spécifique** sur les qualifications professionnelles promulguée par le biais de la deuxième technique. D'autre part, l'application **générale** du principe du traitement national établi dans le traité par le biais de la première technique.

Les dispositions institutionnelles

Les dispositions institutionnelles (y compris le règlement des différends et le contrôle judiciaire) ne sont pas en elles-mêmes des instruments d'intégration. On pourrait dire qu'elles sont, en tout état de cause, des « instruments pour l'utilisation et application efficaces des instruments ». Les marchés sont intégrés avec succès, à un degré ou à un autre, par les règles qui libéralisent le commerce des biens ou les mouvements de capitaux, ou bien qui harmonisent les normes (et les systèmes d'enseignement supérieur sont intégrés grâce aux règles et aux programmes qui encouragent la collaboration entre les universités). Les dispositions institutionnelles sont là simplement pour contribuer à accroître ou à réduire l'efficacité de ces règles et programmes, et à faciliter leur adaptation.

Sur la base d'un examen comparatif, on peut affirmer que, tant que les règles sont efficaces, l'intégration peut se dérouler avec succès (ou risquer d'échouer) indépendamment des dispositions institutionnelles adoptées dans chaque processus. L'ALENA et le processus européen partagent certaines réussites en dépit de leurs approches institutionnelles totalement différentes. Et le MERCOSUR, qui est institutionnellement léger, partage certains des mêmes échecs que la Communauté andine, institutionnellement plus lourde.

LES QUATRE INSTRUMENTS

Cette section examine quatre types d'instruments : les règles régionales, les activités publiques, la redistribution des revenus par le biais des transferts budgétaires et les instruments diplomatiques.

1.- Les règles régionales

Toute situation sociale et économique peut être couverte par des règles régionales. D'un point de vue analytique, il est préférable d'analyser l'objet des règles sous l'angle du « contenu » (l'une des dimensions de l'intégration régionale qui sera examinée ultérieurement) plutôt que sous l'angle des instruments de l'intégration régionale. L'analyse des règles en tant qu'instruments doit porter sur les trois principales approches (ou moyens instrumentaux, ou types de règles) qui existent pour promouvoir l'intégration.

- La première consiste à imposer des obligations en matière de libéralisation et d'accès aux marchés (ou aux systèmes d'enseignement supérieur).
- La deuxième consiste à imposer certaines obligations de non-discrimination au cadre juridique applicable aux transactions et opérations couvertes par les accords – essentiellement le statut de la nation la plus favorisée (NPF) ou les obligations de traitement national (TN) – tout en laissant la législation nationale intacte.
- La troisième consiste à créer une législation uniforme établissant un cadre juridique commun pour les transactions et les opérations couvertes par l'accord.

Ces trois approches diffèrent sur le plan juridique et sur le plan de leurs implications politiques et économiques.

Les obligations qui accompagnent la libéralisation et l'accès au marché sont strictement limitées aux transactions internationales. Les obligations en matière de traitement (en particulier si elles s'appliquent au traitement des entreprises et des professionnels étrangers après leur établissement dans le pays d'accueil), ainsi que les règles uniformes ou harmonisées s'appliquent essentiellement aux transactions internes (à moins qu'il ne s'agisse de simples règles de non-discrimination de traitement entre étrangers – règles NPF – dans l'accès au marché national). Elles sont beaucoup plus « intrusives » politiquement (et, par conséquent, beaucoup plus difficiles à traiter) que les premières. Mais nombreux sont ceux qui affirment que l'intégration ne peut s'appuyer uniquement sur des obligations de libéralisation pour avoir un sens en termes juridiques et politiques. En outre, d'un point de vue strictement économique, l'intégration des marchés n'est pas réalisée par une simple libéralisation de l'accès tant que les règles internes continuent à différer.

Les deux derniers types de règles posent un dilemme politique difficile.

- Les règles uniformes servent très bien les objectifs d'intégration, mais sont très difficiles à mettre en place pour trois raisons :
 - Tout d'abord, il est techniquement difficile de s'entendre sur ces questions en raison des traditions juridiques et des contextes différents des parties, ce qui rend difficile l'adoption d'une terminologie et de définitions communes.
 - Deuxièmement, elles sont intrusives par rapport au processus politique interne dans la mesure où elles sont verrouillées par le droit international, ce qui exclut les changements de politique qui pourraient résulter d'un changement de gouvernement national et de majorité politique.
 - Troisièmement, elles menacent l'adaptabilité du système régional parce qu'elles sont plus difficiles à modifier que les règles nationales, nécessitant un consensus (ou une majorité qualifiée) entre toutes les parties.

Les obligations en matière de traitement réduisent ces difficultés en accordant un pouvoir discrétionnaire beaucoup plus important en ce qui concerne la législation nationale, à condition que le contenu soit non discriminatoire. Mais ces obligations posent également de nouvelles difficultés. Les règles uniformes suivent la même logique et ont la même portée au niveau international et national. Ce n'est pas le cas des obligations internationales en matière de traitement (en particulier en ce qui concerne le traitement des entreprises). Ces obligations ont une sorte de double universalité : elles s'appliquent à tous les secteurs et couvrent tous les aspects du cadre juridique applicable aux entreprises (ou aux professionnels).⁴ Sur le plan national, cependant, il n'y a pas une

⁴ Il en va différemment lorsque l'obligation de traitement s'applique à des marchandises : son champ d'application est beaucoup plus restreint.

seule règle ou un seul ensemble de règles qui présente cette double universalité. Différentes règles s'appliquent à différents secteurs (énergie ou transport aérien, par exemple) et à différents aspects du cadre juridique (du droit des sociétés à la fiscalité, en passant par les conditions de travail ou l'expropriation, par exemple). À la seule exception de la Communauté européenne, l'expérience montre que les obligations de grande portée concernant le traitement des entreprises ne peuvent être acceptées que si elles sont accompagnées d'une liste d'exceptions. Mais cette liste d'exceptions tend à s'accroître géométriquement à mesure que le nombre de parties à l'accord augmente et, en fin de compte, peut anéantir la portée effective des clauses NPF et de traitement national.

2.- Les activités publiques communes

Les États ne se contentent pas d'adopter et de mettre en œuvre une législation générale. Ainsi, ils financent et gèrent des services publics tels que l'éducation, construisent des infrastructures physiques et subventionnent des activités économiques spécifiques. Nous parlons ici d'activités publiques et non de politiques, car les politiques peuvent également être mises en œuvre exclusivement par le biais de règles générales (comme en matière d'environnement, de normes sociales et de travail, ou d'éducation).

La même distinction s'applique au niveau régional. Les activités publiques communes peuvent jouer un rôle important dans les programmes d'intégration régionale. La politique agricole commune (PAC) de la Communauté européenne en est encore un exemple. Mais tout le monde s'accorde à dire que la mise en place du programme Erasmus a aussi grandement favorisé l'intégration dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Au-delà de leurs mérites spécifiques dans les domaines politiques qu'elles couvrent, les activités publiques communes peuvent avoir des effets très positifs sur le processus d'intégration. Nous faisons ici référence à la définition et à la gestion de ces politiques, qui permettent à l'intégration régionale de se poursuivre même en période de stagnation, et au fait qu'elles prouvent que l'intégration régionale concerne la vie économique réelle et pas seulement la politique.

3.- La redistribution des revenus par le biais de transferts budgétaires

Toutes les activités publiques peuvent avoir une incidence sur la répartition des revenus. La redistribution des revenus devient un instrument régional spécifique lorsqu'elle cible des catégories spécifiques de bénéficiaires définies en fonction de leur revenu ou d'une autre caractéristique économique générale. Il s'agit d'un instrument typiquement européen puisqu'il exige qu'au moins certains États membres disposent de budgets suffisamment importants pour en allouer une partie à des fins de redistribution régionale.

4.- Les instruments diplomatiques

En tant que phénomène international, l'intégration régionale s'appuie sur les instruments diplomatiques internationaux typiques que sont le dialogue et la coopération. Leur utilisation peut favoriser l'émergence d'une véritable politique régionale (mise en œuvre par la législation ou les activités publiques), mais ce n'est pas nécessairement ou habituellement le cas.

Ces instruments sont d'origine diplomatique et s'étendent à tous les autres domaines couverts par chaque processus, en particulier les domaines économiques. Cette évolution va au-delà de l'intégration régionale, puisque les forums internationaux se sont multipliés dans tous les domaines de la vie économique, sociale et politique. Leurs effets sur l'intégration sont d'autant plus importants

qu'ils sont capables d'impliquer efficacement les acteurs sociaux et économiques, qu'il s'agisse des entreprises de l'espace économique ou des universités individuelles de l'espace européen, en favorisant les échanges et les activités communes entre eux.

2. LE CADRE ANALYTIQUE DE LA POLITIQUE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le Cadre Analytique de l'Intégration Régionale peut être adapté à la plupart des autres politiques. En effet, en général, les processus politiques ne sont ni unidirectionnels, ni unidimensionnels : ils suivent tous des voies diverses qui peuvent mener dans des directions différentes et ils ne se passent pas par des « étapes » préétablies. Par conséquent, nous ne pouvons et ne devons prescrire un chemin ou une voie unique ; tout au contraire, notre tâche consiste à élaborer une carte routière qui aide à trouver la meilleure route, dans chaque pays, pour aller du point de départ (différent dans chaque cas) au point d'arrivée souhaité (différent aussi, très probablement, dans chaque cas).

En fait, tous les processus politiques, et pas seulement l'intégration régionale, visent à modeler les **conditions préalables/préconditions** existantes afin d'atteindre leurs **objectifs** à l'aide de certains **instruments**. Et son développement peut être analysé en fonction de différentes **dimensions**. Si ces quatre éléments doivent être pris en compte dans toute discussion sur un processus politique, ce qui est généralement plus difficile, c'est la définition et l'analyse des différents instruments et des différentes dimensions. Ces quatre éléments du cadre analytique doivent d'abord être discutés et compris séparément afin de pouvoir analyser leur interaction : c'est la tâche de l'expert, y compris de l'expert de l'enseignement supérieur.

SPHERE (Soutien centralisé au réseau d'experts en réforme de l'enseignement supérieur) est un projet financé par l'UE, lancé en 2014 et dont la troisième phase est mise en œuvre par OBREAL Global et l'Association des universités européennes (AUE). Il s'adresse aux pays voisins de l'UE, y compris ceux d'Afrique du Nord. Dans le cadre de ce projet, le Cadre analytique pour l'intégration régionale (REI) a été adapté à la discussion sur la politique et la réforme de l'enseignement supérieur. Sa conférence annuelle de 2016 a été spécifiquement consacrée à cette adaptation, avec un grand succès. C'est pourquoi le deuxième chapitre des *Matériaux d'HAQAA* s'appuie sur ce cadre, tout comme la présente section de ce module d'introduction.

2.1.- Les conditions préalables/préconditions

Les processus politiques ne se déroulent pas dans le vide. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, ils sont conditionnés par une diversité de facteurs. Beaucoup d'entre eux sont des facteurs généraux qui affectent tous les phénomènes sociaux, ou tout au moins la plupart : l'histoire, la géographie, l'économie, la nature générale du système politique... Mais certains sont très spécifiques à chaque domaine de la politique sociale.

Quelles sont les conditions préalables spécifiques à la politique de l'enseignement supérieur ? Certaines d'entre elles ont déjà été proposées dans le document préparé pour la conférence SPHERE de 2016 :

- La démographie et, en particulier, la pyramide des âges. Une condition évidente mais qui dans certains cas (l'Espagne, par exemple), n'a pas été correctement prise en compte.
- La situation de l'enseignement primaire et secondaire.
- Le régime juridique non seulement des établissements d'enseignement supérieur, mais aussi du personnel. Certains régimes juridiques du personnel sont très résistants et rendent très difficile la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur, car ils sont capables d'« absorber » des changements partiels dans une structure générale qui reste inchangée.

Mais l'enquête menée avant la conférence a suggéré l'ajout d'autres conditions préalables spécifiques, ayant une pertinence particulière pour l'enseignement supérieur et sa réforme. Il s'agit, principalement, de :

- La corruption.
- Le nombre d'établissements d'enseignement supérieur (EES).
- Les disparités de genre.
- Les attitudes culturelles vis-à-vis de l'éducation chez les étudiants, le personnel et la population dans son ensemble.
- L'état actuel de la recherche et de l'innovation.

2.2.- Les objectifs

Très souvent, des processus politiques spécifiques servent des objectifs très généraux qui s'appliquent à un grand nombre de domaines. Ainsi, il existe un large consensus sur l'idée que l'intégration économique régionale poursuit en soi un objectif de développement économique (ou de compétitivité et de croissance). Toutefois, il est également admis que « l'intégration est politique » et que des objectifs plus larges sont à sa base, tout en l'expliquant et lui donnant une orientation : intra-régionaux (comme dans le cas de la naissance des Communautés européennes dans les années 1950⁵) et extrarégionaux, comme la paix et la sécurité, ou le pouvoir de négociation dans le système mondial / multilatéral. Ils peuvent aussi servir à verrouiller les réformes politiques internes, non seulement dans les domaines directement couverts par chaque processus d'IR, mais également dans d'autres domaines connexes.

De nombreux processus de réforme de l'enseignement supérieur servent également, en tout premier lieu, des objectifs politiques qui dépassent largement le cadre de l'enseignement supérieur. La réforme de l'enseignement supérieur est très souvent un élément ou un facteur d'accompagnement de vastes processus de changement politique ou économique. Ce fut le cas dans de nombreux pays situés dans le voisinage de l'Union européenne et aussi, en particulier, dans l'ensemble de l'Afrique.

Les objectifs doivent être formulés de manière adéquate : il s'agit probablement du plus grand défi politique concernant les objectifs. Il est très facile d'énumérer une série d'objectifs sur lesquels tout le monde s'accorderait plus ou moins, mais cela n'a pratiquement aucun sens : plus la liste d'objectifs est longue, plus le risque de disperser les efforts et de n'atteindre aucun d'entre eux est élevé. Ainsi, l'enquête menée avant la conférence de 2016 a suggéré les objectifs spécifiques suivants (certainement trop nombreux pour une politique d'enseignement supérieur bien conçue et ciblée) :

- Renforcer les liens entre les universités et les entreprises privées en matière de recherche et de développement.
- Améliorer la qualité de l'enseignement supérieur (programmes d'études, enseignement, recherche et préparation du personnel universitaire) pour répondre aux besoins du développement économique du pays et des individus. Croissance durable.

⁵ Il n'est pas facile de trouver la terminologie appropriée pour se référer au processus d'intégration lancé par le traité de la Communauté économique européenne – Traité de la CEE – (et d'autres traités d'accompagnement) dans les années 1950. La Communauté européenne n'existe plus, remplacée par l'Union européenne, et les expressions très répandues d'« intégration européenne » ou de « processus européen », qui sont utilisées ci-dessous, sont très trompeuses car le processus d'intégration lancé par le Traité de la CEE n'était pas, et n'est toujours pas, « européen » mais « ouest-européen », élargi à l'Europe centrale, orientale et du sud-est, mais sans jamais avoir l'intention de devenir « paneuropéen ».

- Améliorer l'employabilité – renforcer le lien avec le marché du travail.
- Intégration internationale et coopération avec différentes régions.
- Adapter les programmes universitaires pour faire face à l'ère des technologies de l'information et des réseaux à évolution rapide et axés sur la connaissance.
- Améliorer la compétitivité de l'éducation et de la science.
- Développer le pays et l'humanité sur la base des réalisations intellectuelles de l'enseignement supérieur (société de la connaissance).
- Renforcer la recherche scientifique en tant que priorité de l'enseignement supérieur.
- Développement professionnel continu pour le personnel académique travaillant dans l'enseignement supérieur.
- Améliorer la dimension sociale de l'enseignement supérieur.
- Développement technologique.
- Normalisation de l'enseignement supérieur par le biais du processus de Bologne et convergence avec les politiques des autres pays signataires du processus de Bologne, membres de l'EEES.

Quel que soit le nombre d'objectifs, ils doivent être articulés. Cette articulation doit répondre à deux questions :

- **Tout d'abord, il est très probable que les objectifs de la liste ne puissent pas être poursuivis, et encore moins atteints, tous en même temps ; et tous ne doivent pas être considérés comme d'égale importance : quelles sont les priorités à établir entre eux ?**
- **Deuxièmement, la dimension temporelle et l'interdépendance entre les objectifs doivent être très bien analysées. Quels sont ceux qui viennent en premier, en deuxième et en troisième ? Lesquels doivent être considérés non pas tant comme des fins en soi que comme des objectifs intermédiaires au service des objectifs primordiaux plus importants ?**

Là encore, l'évolution de l'intégration européenne offre un très bon exemple d'articulation des objectifs pouvant être à la fois qualifiée de bonne (dans ses premières décennies) et de probablement mauvaise (dans les dernières).

Quelle articulation des objectifs est spécifique à chaque processus de réforme de l'enseignement supérieur ? C'est bien là la bonne question, essentielle, à laquelle on ne peut répondre en ayant recours à un langage trop facile, trop rhétorique, politiquement correct.

On pourrait confondre la discussion sur les objectifs avec celle sur les dimensions, notamment parce que les uns et les autres donnent une orientation et peuvent être hiérarchisés. Mais si l'on peut légitimement « choisir » (et mettre de côté) les objectifs, on doit, comme nous le verrons, nécessairement prendre en compte toutes les dimensions, même si l'on peut les hiérarchiser. *Elles sont toujours là, on ne peut pas les « écarter »* : il n'est pas besoin (et cela peut s'avérer d'ailleurs impossible) d'avancer sur toutes les dimensions au même rythme, mais le fait de reculer sur l'une d'entre elles est à prendre, en soi, comme une évolution négative (éventuellement compensée par des avancées sur d'autres dimensions).

Les objectifs peuvent être modifiés au cours de l'élaboration du processus. De nouveaux objectifs peuvent également être générés par le processus lui-même. Un changement d'objectifs peut être motivé par le fait que les objectifs initiaux ont été atteints ou, au contraire, par l'acceptation d'un échec et de la nécessité de reformuler la politique. De nouveaux objectifs peuvent donner un nouveau souffle au processus et revitaliser la volonté politique qui le sous-tend. Mais le changement d'objectifs peut aussi créer de la confusion (non seulement dans l'opinion publique, mais aussi parmi

les hommes politiques qui peuvent perdre de vue l'objectif fondamental du processus). Il peut également conduire à essayer de faire entrer de nouveaux objectifs dans un cadre qui a été conçu à l'origine pour répondre à d'autres objectifs et qui ne s'adapte pas nécessairement bien aux nouveaux. Certains développements dans le cadre du processus de Bologne en sont un bon exemple.

Si nous nous tournons vers la réforme de l'enseignement supérieur, il faut apporter une réponse assez concrète à la question des objectifs, même si elle comprend différents niveaux et requiert une articulation interne de ces niveaux. Évidemment, la réponse ne peut pas être « parce qu'il faut copier... quelque chose », non seulement parce que c'est généralement une assez mauvaise réponse mais surtout parce que, selon toute vraisemblance, les personnes susceptibles de proposer cette réponse ne savent pas vraiment ce qu'elles ont l'intention de copier. Le meilleur exemple est, bien sûr, les erreurs politiques commises en essayant de « copier ou de s'adapter au processus de Bologne » sans connaître les fondements mêmes d'un tel processus de réforme et sans comprendre que les objectifs du processus ont changé (du moins ceux que l'on proclame pour le justifier).

2.3.- Les instruments

Les processus politiques utilisent différents instruments pour façonner la réalité sociale et économique.

Dans le cas de l'Intégration Régionale, et comme nous l'avons vu dans la section précédente, ces instruments se répartissent en quatre catégories principales : la législation (les règles) ; les activités publiques (y compris la subvention d'activités économiques spécifiques menées par des opérateurs privés) ; la redistribution des revenus par le biais de transferts budgétaires ; et les instruments diplomatiques.

Les concepteurs et les responsables de la mise en œuvre de la politique d'enseignement supérieur doivent également être très conscients des instruments dont ils disposent, de l'utilisation qui peut en être faite et des effets possibles de leur utilisation. **Dans un premier temps, sept instruments de politique de l'ES peuvent être considérés :**

- a) Les cadres juridiques / lois et règlements
- b) Les finances
- c) L'infrastructure institutionnelle / la technologie
- d) Le personnel
- e) Les pratiques pédagogiques
- f) L'assurance qualité
- g) Les partenaires externes

Ces instruments doivent être conçus comme une boîte à outils ; ils n'ont de sens que s'ils sont adaptés au résultat recherché. C'est l'« instrumentalité » des instruments qui importe ; aucun d'entre eux ne peut être considéré comme une solution miracle qui arrangerait tout ; selon toute probabilité, ils devront tous être utilisés dans une combinaison adéquate. Mais le résultat combiné de leur utilisation n'est pas facile à analyser car la réforme de l'enseignement supérieur est multiforme ou multidimensionnelle : le résultat peut s'avérer positif dans une ou plusieurs de ces dimensions, et négatif dans une autre dimension.

2.4.- Les dimensions

Il est nécessaire de toujours souligner que les processus politiques se développent dans un espace multidimensionnel. « Les dimensions sont là » pour être nécessairement prises en compte ; elles ne peuvent pas être écartées. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, elles sont comme « l'espace » et « le temps » dans la mécanique classique (ou la reformulation des dimensions dans la physique moderne). Ce sont des « dimensions sur lesquelles on peut se déplacer », toutes étant « sinon bonnes du moins nécessaires ».

Mais les processus politiques n'avancent pas nécessairement de manière continue. Très souvent, ils ne sont même pas capables d'avancer dans toutes les directions : ils avancent dans une dimension et reculent dans une autre. Très souvent, un compromis s'établit entre ces dimensions : une avancée dans l'une se « paie » par un recul dans l'autre. Dans ce cas, en termes de jugement politique, la question est de savoir si le résultat final (éventuellement contradictoire) est positif ou négatif. L'avancée dans une direction compense-t-elle le recul dans l'autre ? Et la réponse facile, « avançons dans toutes les directions en même temps », est très souvent complètement irréaliste : elle ne mène nulle part. La vieille devise de P. Mendès-France, « Gouverner, c'est choisir, si difficiles que soient les choix », déjà évoquée dans la section précédente, doit à nouveau être rappelée car elle s'applique également à cette discussion.

On pourrait identifier de nombreuses dimensions pour tout processus politique. Mais si l'on en prend un trop grand nombre, le cadre analytique perd de sa précision et de sa capacité d'interprétation. La définition des différentes dimensions doit saisir la « véritable nature et les principaux effets » du processus politique que nous analysons.

Pour les besoins de la conférence HERE (Experts de la réforme de l'enseignement supérieur) de Barcelone en 2016, cinq « dimensions » centrales ont été identifiées comme devant être nécessairement prises en compte lors de la conception et de la mise en œuvre d'un processus de réforme de l'enseignement supérieur, sur lesquelles ce processus peut / doit progresser, ou sur lesquelles la réforme de l'enseignement supérieur peut être évaluée :

- **L'internationalisation**
- **La gouvernance démocratique et autonomie**
- **L'accès / la rétention / la réussite des études**
- **L'employabilité**
- **La qualité.**

Lors d'une première discussion avec le « ambassadeurs d'HAQAA »⁶, il a été décidé que l'équité devait être ajoutée comme une dimension pertinente, au moins pour l'application du Cadre analytique au contexte africain.

⁶ Les « ambassadeurs d'HAQAA » sont le groupe de participants aux activités de formation des deux premières étapes de HAQAA et qui demeurent engagés dans la promotion des activités de l'initiative.

3. « EXAMINER » L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AFRICAIN, SA RÉFORME ET HAQAA, EN TERMES DES DEUX CADRES D'ANALYSE

Les deux sections précédentes de ce module d'introduction fournissent les cadres au sein desquels la plupart des questions à traiter dans la mise en œuvre d'HAQAA-3 peuvent être discutées, à condition que :

- ils soient « métabolisés » afin de permettre le développement de vues d'ensemble cohérentes (au pluriel, pas au singulier car on assume l'hypothèse qu'il existe différentes voies susceptibles d'être légitimement empruntées pour concevoir et réformer l'enseignement supérieur), et
- on leur donne « vie » au moyen d'exemples concrets, de cas d'étude et d'un examen comparatif.

En fait, le « concept d'HAQAA » lui-même doit être compris sur la base de ces cadres analytiques. Cette section fournira :

- premièrement, des éléments pour la discussion sur l'enseignement supérieur et la réforme de l'enseignement supérieur qui ont déjà été utiles dans le contexte de SPHERE, le projet auquel il a été fait allusion dans la section précédente ;
- deuxièmement, une interprétation du « concept d'HAQAA » axée sur les politiques.

3.1.- L'utilisation des cadres analytiques pour la discussion de la politique de l'enseignement supérieur et de sa réforme

1.- Les dimensions

Dans la pratique, il est impossible de progresser au même rythme dans toutes les dimensions de la politique de l'enseignement supérieur. Des choix difficiles doivent être faits. Nul ne niera que la recherche de la **qualité** et de l'**employabilité** (deux dimensions principales) est rendue difficile par l'augmentation du nombre d'étudiants accédant à l'université. Mais pour beaucoup (y compris les auteurs), c'est une bonne chose en soi de progresser dans la dimension de l'**accès et de la rétention d'étudiants, qui comprend la question de la réussite des études**, même si cela ne s'accompagne pas de la qualité et de l'employabilité. Mais, il faut aussi accepter que cette dimension est en elle-même polyédrique, multiforme, voire contradictoire.

La **gouvernance démocratique et l'autonomie** n'ont pas les mêmes implications dans de petits établissements d'enseignement supérieur très sélectifs ou dans de gigantesques établissements à libre accès. L'**internationalisation** semble pouvoir accompagner les progrès dans toutes les autres

dimensions, mais nous avons peut-être trop peu de recul historique pour en juger par référence à la « nouvelle internationalisation »⁷.

Et ce sont des choix politiques très basiques qui sous-tendent la discussion sur les dimensions et leur hiérarchisation. Il y a cinq décennies, tout étudiant ou enseignant politiquement actif était bien conscient de l'alternative idéologique fondamentale consistant à considérer les dépenses dans le domaine de l'éducation (et de l'enseignement supérieur) comme un investissement (pour offrir un rendement) ou comme une dépense de consommation, privée ou publique, qui peut être considérée comme une fin en soi, comme n'importe quel type de consommation. Depuis lors, l'hégémonie de la théorie et de l'approche du Capital Humain a eu tendance à proclamer comme une vérité incontestée, au moins dans les revues universitaires, que l'éducation est un investissement, privé ou social. Et les arguments ultérieurs selon lesquels l'éducation est à la fois un investissement et un service de consommation n'ont pas aidé non plus, car la valeur heuristique de l'alternative réside précisément dans le fait qu'il est impossible de tenir les deux branches de l'alternative en même temps.

2.- Les instruments

Comment, et dans quelle mesure, la disponibilité des instruments limite-t-elle le choix des objectifs et la possibilité de progresser dans toutes les dimensions ? Quels sont les meilleurs instruments pour poursuivre des objectifs spécifiques et permettre d'avancer dans différentes directions ?

On pourrait ainsi considérer le développement du processus de Bologne dans les différents pays participants comme une réponse à ces questions. Les changements dans les règles juridiques sont-ils le meilleur instrument pour faire progresser la qualité ou, au contraire, est-ce le changement dans les pratiques d'enseignement qui compte ? Mais alors, peut-on vraiment s'attendre à un changement dans les pratiques d'enseignement lorsque le régime juridique du personnel est très rigide, garantit aux professeurs un emploi à vie et décourage l'intégration de nouveaux professeurs (et de professeurs étrangers) ? Quelles sont les dimensions dans lesquelles des progrès peuvent être réalisés, même en l'absence d'augmentation des financements ? L'autonomie est-elle un instrument pour sensibiliser et impliquer le personnel et les étudiants dans le processus de réforme ou devient-elle plutôt un instrument d'intérêts corporatistes et de résistance au changement ?

3.- Les objectifs et les conditions préalables

La portée de la politique d'enseignement supérieur et de sa réforme peut (et doit) être très différente en fonction des conditions préalables extrêmement différentes d'un pays à l'autre. Tenter de fixer le même ensemble d'objectifs pour tous les pays, sans tenir compte des différences extrêmes dans les conditions préalables respectives, peut conduire à toutes sortes de conséquences inattendues. Compte tenu de ce qui précède, quelle est l'articulation interne de l'ensemble des objectifs proposés, tant en termes d'importance relative qu'en termes de perspective temporelle ?

⁷ Nous ajoutons le qualificatif « nouveau » car il ne faut pas oublier que, comme pour la dimension « autonomie et gouvernement autonome », l'internationalisation fait partie de l'ADN des institutions d'enseignement supérieur depuis leurs débuts non seulement en Europe mais aussi dans le monde arabo-musulman. La plus ancienne université reconnue au monde, celle de Fès au Maroc, a été, dès le départ, un centre très puissant d'internationalisation du savoir.

4.- Un exemple d'utilisation du cadre analytique pour le débat sur la politique de l'enseignement supérieur

Les sessions en petits groupes de la conférence de Barcelone en 2016 ont été organisées autour des cinq dimensions proposées, lesquelles ont été discutées successivement dans trois groupes différents. La discussion a été très animée dans tous les cas, mais les résultats ont été assez inégaux. Pour certaines dimensions (autonomie et gouvernance démocratique ; accès / rétention / réussite ; et qualité), les discussions ont abouti à un ensemble plus ou moins défini de conclusions ; pour les autres dimensions, la discussion a notamment permis de dresser une liste de questions spécifiques qui devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Nous les résumons toutes dans les paragraphes suivants, conformément aux contributions des différents rapporteurs, et simplement à titre d'exemple d'utilisation des cadres analytiques et d'expérience pouvant être reproduites en Afrique lors d'une conférence africaine (ou d'une série de conférences) à organiser au cours de la période de mise en œuvre d'HAQAA-3 (2023-2028).

L'accès / la rétention / la réussite des études

L'accès, la rétention et la réussite des études sont très « spécifiques à chaque pays », car ils dépendent beaucoup des différents types d'étudiants et de leur origine. Les étudiants universitaires ont des origines, un âge et un genre différents. Ces facteurs doivent être étudiés avec soin afin d'améliorer la qualité de l'accès, de la rétention et de la réussite des études.

- 1) En matière d'**accès**, les expériences sont nombreuses et variées. Il a été avancé que dans de nombreux pays, les étudiants ont tendance à choisir leur programme d'études en fonction des possibilités d'emploi. La stratégie et les outils utilisés par chaque pays pour améliorer l'accès à l'enseignement supérieur peuvent également être différents. Certains pays développent une stratégie d'orientation afin d'encourager les étudiants à s'inscrire.
- 2) Chaque contexte nécessite des stratégies différenciées basées sur les divers besoins et conditions préalables. Pour beaucoup, l'internationalisation est considérée comme une stratégie d'accès et de recrutement. L'orientation préalable aux étudiants, le recrutement précoce, la collaboration étroite et la mise en œuvre d'une bonne stratégie de communication sont autant d'éléments qui contribuent à la dimension de l'accès.
- 3) En ce qui concerne la **rétention**, les participants ont présenté de nombreuses idées et d'informations provenant de différents pays. Dans certains pays, le problème semble être la combinaison d'une inscription massive et d'un taux d'abandon élevé. Pour atteindre une bonne rétention, il est nécessaire d'établir un cadre juridique qui aborde les questions financières. En outre, les stratégies d'enseignement des membres du corps enseignant doivent être améliorées (passer d'une approche centrée sur l'enseignant à une approche centrée sur l'étudiant). En outre, la question de la reconnaissance des qualifications devrait être résolue pour permettre la mobilité des étudiants.
- 4) En ce qui concerne la **réussite des études** au niveau universitaire, de nombreux participants ont souligné l'importance de la mise en œuvre de systèmes durables d'assurance qualité.

Lors des discussions au sein des groupes, les participants ont mis en évidence les principaux instruments pour réformer, concernant la dimension de l'accès / de la rétention / de la réussite des études. Afin de favoriser les progrès dans cette dimension, les participants se sont concentrés sur le rôle :

- 1- du personnel : car il joue un rôle-clé dans l'accueil des nouveaux étudiants et leur motivation à poursuivre leur parcours universitaire au moment où il présente de nouvelles pratiques d'enseignement. La rétention et la réussite des études s'en trouveront améliorées ;
- 2- du cadre juridique : cet instrument est essentiel pour contribuer à la réforme politique car il fournit une stratégie institutionnelle d'amélioration de l'accès, de la rétention et de la réussite des études ;
- 3- des instruments financiers sont essentiels pour encourager les étudiants à choisir une spécialisation spécifique au niveau universitaire et pour les inciter à poursuivre leurs études, car certains établissements imposent des frais élevés, ce qui empêche les étudiants de choisir ces programmes d'études. Des activités de recherche de fonds au niveau universitaire semblent nécessaires.

En résumé, les participants se sont accordés sur le fait que les facteurs suivants contribuent à l'accès, à la rétention et à la réussite des études :

- 1- Établir des procédures spécifiques garantissant la sélection des étudiants qui s'inscriront dans un programme d'études spécifique ;
- 2- Mettre en avant le rôle de la recherche scientifique et du développement d'une approche centrée sur l'étudiant pour améliorer la réussite des études ;
- 3- Réformer les approches pédagogiques et les techniques d'évaluation sur la base des résultats d'apprentissage escomptés au niveau universitaire ;
- 4- Créer un plan stratégique pour mettre en œuvre l'assurance qualité au niveau de l'accès, de la rétention et de la réussite des études.

La qualité

Il faudrait d'abord définir la qualité de l'enseignement supérieur en termes assez concrets pour chaque pays afin de pouvoir employer les bons instruments pour soutenir les progrès dans cette dimension. Cette définition devrait également identifier les objectifs de la dimension de la qualité. Il semblerait que la définition de ces objectifs, et en particulier leur hiérarchisation, doive prendre en compte les opinions des différentes parties prenantes de l'enseignement supérieur, y compris celles qui ne font pas partie du système d'enseignement supérieur.

Chaque pays a ses propres objectifs et finalités lorsqu'il planifie la dimension qualitative de l'enseignement supérieur. Pour certains pays, la qualité est liée à l'employabilité plus qu'au contenu de l'enseignement ; pour d'autres, la qualité est liée à la responsabilité. Dans certains pays, la qualité est davantage liée à la compétitivité des institutions d'enseignement supérieur et entre elles, étant donné que leur nombre est considérablement élevé.

Progresser dans la dimension de la qualité nécessite l'utilisation de tous les instruments : en particulier, les pratiques pédagogiques, les instruments d'assurance qualité (AQ), le soutien financier, le personnel et les partenaires extérieurs... En effet, on oublie souvent que les instruments d'AQ ne sont que l'un des instruments (et probablement pas le plus important) permettant de progresser dans la dimension de la qualité.

Les dimensions sont toujours liées et entrelacées lorsqu'il est question de la politique de réforme de l'enseignement supérieur. Cependant, la dimension de la qualité est directement liée, en particulier, à la dimension de l'accès. Le choix des instruments visant à améliorer l'accès et la rétention doit tenir compte du fait que la qualité doit être améliorée à son tour.

L'employabilité

Les discussions sur l'employabilité n'ont pas donné lieu à un ensemble de conclusions articulées. Elles ont été orientées vers l'identification de certains problèmes fondamentaux et de certains moyens utilisables pour contribuer à leur résolution.

Parmi ces problèmes, les quatre qui ont le plus retenu l'attention sont les suivants :

- Le niveau trop élevé de chômage dans de nombreux pays est dû à différentes causes. D'une part, il rend difficile la recherche d'un emploi par les diplômés et, d'autre part, il tend à attirer les jeunes vers les universités, faute d'autres moyens d'insertion dans la société.
- Le problème de la fuite des cerveaux dans de nombreux pays de l'initiative HERE vers les pays de l'UE et les États-Unis, mais aussi vers certains pays du Golfe.
- Le fossé et la séparation des approches qui continuent d'exister entre le monde de l'économie et le monde universitaire.
- La création insuffisante d'emplois liés à la recherche dans le secteur économique.

Voici quelques-unes des solutions proposées par les participants pour résoudre ces problèmes :

- Transférer et partager les technologies et les connaissances des pays développés vers les pays en développement.
- Améliorer le développement de nouveaux programmes d'études qui répondent aux besoins du marché du travail.
- Impliquer l'auto-formation pour améliorer ses compétences personnelles, y compris les compétences professionnelles et « douces/soft ».
- Modifier le cadre réglementaire de l'enseignement supérieur afin d'organiser l'éducation et l'employabilité pour répondre aux exigences du marché.
- Créer des parcs technologiques et des incubateurs d'innovations qui aident les diplômés à créer des start-ups et à valoriser les résultats des projets de recherche.
- Promouvoir l'implication des organismes professionnels dans les domaines de la formation spécialisée.

L'internationalisation

Les discussions sur l'internationalisation ont eu tendance à considérer l'internationalisation comme un instrument plutôt que comme une dimension à proprement parler. Dans cette perspective, les « instruments internationaux » suivants ont fait l'objet d'une attention particulière :

- Le transfert de connaissances et de technologies pour améliorer la recherche et les projets connexes.
- Le renforcement de la mobilité des étudiants pour améliorer l'éducation.
- La mise en place de programmes de masters et de doctorats conjoints et à double diplôme.
- Le renforcement des mécanismes internationaux d'assurance qualité afin d'obtenir une reconnaissance internationale.
- La nécessité de gagner en visibilité et en attractivité au niveau international.
- Les stratégies institutionnelles.
- La possibilité de générer des revenus par le biais de programmes et d'accords internationaux ainsi que par le recrutement d'étudiants étrangers.

L'autonomie et la gouvernance démocratique

Pour cette dimension, une série de conclusions assez articulées ont été tirées, à commencer par l'importance de définir les différents types d'autonomie et leurs différentes significations dans le contexte de l'UE et de ses pays voisins.

1.- L'autonomie a deux significations ou logiques différentes selon que l'on applique le terme aux universités publiques ou privées. Dans le premier cas, il s'agit d'un problème fondamental qui concerne la structure de l'État. Dans le second, il s'agit d'un aspect du problème plus général des limites de l'initiative privée et de sa régulation.

Toutefois, certaines dispositions institutionnelles en matière de gouvernance peuvent être communes aux universités publiques et privées (voir ci-dessous).

2 - L'autonomie doit aller de pair avec la responsabilité. Mais il n'est pas facile de les combiner. Les contrôles *a posteriori* correspondent beaucoup mieux à la logique de l'autonomie que les contrôles *a priori*, mais le risque est que les contrôles interviennent « après que le mal a été fait » ou qu'ils soient inefficaces. Cependant, l'autonomie implique d'accepter des risques ; et le risque de l'autonomie doit être comparé au risque d'un mauvais gouvernement centralisé.

3 - L'autonomie a différents aspects. Pour beaucoup, mais pas pour tous, l'autonomie académique et organisationnelle (y compris la sélection du personnel) doit être clairement différenciée de l'autonomie financière ; ils considèrent que ce sont ces aspects qui importent. Les doutes portent sur la question de savoir s'ils peuvent être efficaces sans un degré substantiel d'autonomie financière. Sur ce point, il est clair que les cultures et les pratiques politiques sont très diverses selon les différents pays. Pour beaucoup, et sur la base de l'expérience de leur propre pays, il est impossible, en termes pratiques, de concevoir l'autonomie académique et organisationnelle sans l'autonomie académique.

4.- L'autonomie et la gouvernance démocratique sont deux questions liées, mais très différentes. Les institutions gouvernées démocratiquement peuvent être très peu autonomes (des exemples ont été donnés dans certains pays). Et cela peut aussi être le cas dans l'autre sens.

Sur ce point, la différence entre les EES publics et privés est très pertinente. Toutefois, il est possible d'établir certains instruments communs à tous ces établissements. Les conseils d'administration/Boards of Trustees, avec une participation mixte, interne et externe, en sont un exemple.

5.- Un accord général s'est dégagé sur la thèse selon laquelle l'autonomie et la gouvernance démocratique devraient être considérées comme une dimension positive sur laquelle on peut progresser. Cependant, les progrès sont toujours très dépendants des conditions préalables/préconditions, depuis le type de cultures politiques dominantes jusqu'à la taille et l'histoire des institutions.

6.- Enfin, une conclusion très pertinente des discussions, rarement soulignée dans la littérature, est que cette dimension génère nécessairement une « tension » parce qu'elle implique le chevauchement des légitimités et des compétences (celles des gouvernements et des établissements d'enseignement supérieur ainsi que, sur le plan interne, celles des

différentes couches du gouvernement démocratique interne). Cette tension ne peut être évitée : elle doit être « gérée », par la création d'arrangements institutionnels adéquats et une pratique bien huilée de recherche de solutions de compromis. La condition préalable essentielle étant l'existence d'une culture politique de défense des droits, des intérêts et des positions d'une institution, sachant qu'il existe d'autres légitimités et de gestion de conflit en tenant compte de l'intérêt public.

Quelques conclusions générales

Le Cadre analytique proposé pour la Conférence, ainsi que les discussions qui ont eu lieu pendant celle-ci, ont été reconnus comme un outil très utile pour :

- Analyser les réformes de la politique de l'enseignement supérieur en s'appuyant sur des exemples tirés d'autres systèmes ;
- Comprendre l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement supérieur, y compris l'interaction entre les niveaux politiques nationaux et les établissements d'enseignement supérieur, les organisations et les autres parties prenantes ;
- Concevoir des politiques d'enseignement supérieur avec des plans de mise en œuvre concrets et réalistes ;
- Développer davantage leur rôle en tant participant à l'initiative HERE dans leur propre pays, dans l'optique d'avoir un impact politique.

Les participants ont partagé et salué l'approche principale selon laquelle la réforme de l'enseignement supérieur n'est pas un processus unidirectionnel / unidimensionnel et que, sur la base des conditions préalables/préconditions existantes et afin d'atteindre un ensemble d'objectifs bien ordonnés, elle peut suivre différentes « routes ». Certaines des conclusions tirées de la discussion sur certaines dimensions ont également été largement partagées.

L'une d'entre elles, qui semble particulièrement pertinente, consiste à reconnaître l'existence de « problèmes », y compris certains des principaux, comme une caractéristique inhérente à l'enseignement supérieur et à la politique de l'enseignement supérieur. Par conséquent, la bonne approche analytique et politique ne consiste pas à vouloir les « résoudre » mais à les « gérer » de la manière la plus efficace possible. Cet argument a été initialement développé dans le cadre des discussions sur l'autonomie et la gouvernance démocratique, mais peut ensuite être généralisé à d'autres domaines, y compris celui du conflit possible entre les progrès dans les différentes dimensions qui sont considérées pour l'enseignement supérieur.

Une autre conclusion est l'importance de l'articulation des objectifs en tant que condition préalable à tout projet de réforme de l'enseignement supérieur. Il a été largement reconnu que de nombreuses réformes ont été lancées sans tenir compte de ce point. Il en résulte que des « réformes des réformes » ont été nécessaires, rendant le processus de réforme interminable et l'utilisation des ressources, y compris la volonté politique et les capacités, très inefficace.

Par conséquent, la conférence a eu des résultats significatifs et positifs en termes d'apprentissage, comme cela avait été envisagé lors de sa convocation. Toutefois, certaines insuffisances du cadre analytique ont également été mises en avant. D'une manière générale, il a été considéré qu'il était très difficile de traiter de l'enseignement supérieur sans prendre en compte et en même temps la recherche. Certains ont également fait valoir que les valeurs devraient être explicitement introduites dans le cadre analytique.

De l'avis général, la conférence ne doit être considérée que comme un point de départ. Il faudrait encourager l'utilisation du Cadre analytique pour produire des « points de vue et des visions » et mener une analyse comparative plus poussée afin de compléter le cadre au moyen d'exemples et de contre-exemples spécifiques, ainsi que de bonnes et mauvaises pratiques émanant de différents pays ; ils pourraient être pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre des processus de réforme de l'enseignement supérieur.

3.2 - Pourquoi nos cadres d'analyse sont nécessaires pour bien « examiner » les normes d'HAQAA

HAQAA est l'acronyme de cinq mots : Harmonisation, Accréditation, Assurance Qualité, Afrique. **Sa première phase** a été lancée en 2015, organisant ces cinq concepts sous le nom d' « Harmonisation de l'assurance qualité africaine - AQ - et de l'accréditation ». Par conséquent, en termes de cadres analytiques, **l'initiative s'est concentrée sur :**

- **un instrument spécifique de la politique de l'enseignement supérieur (AQ)**
et
- **un instrument spécifique d'intégration régionale (l'harmonisation des règles nationales).**

Dans sa deuxième phase, à partir de 2019, en raison à la fois d'un changement de contexte politique (l'évolution des priorités définies par la Commission européenne et la Commission de l'Union africaine dans le cadre du partenariat Afrique-UE) et des adaptations provoquées par la pandémie de COVID, la portée du projet a en fait été élargie : une composante politique a été introduite, qui a absorbé une partie des ressources disponibles.

Alors que HAQAA-2 a conservé son objectif initial de renforcement des capacités et de formation pour l'assurance qualité interne (AQI) et l'assurance qualité externe (AQE) en Afrique, la nouvelle composante politique améliorée a pris le devant de la scène, grâce à laquelle le CESA (la Stratégie continentale d'éducation pour l'Afrique de l'Union africaine), en particulier le Cluster d'enseignement supérieur du CESA, a reçu un soutien et un élan. Cela signifie, **en termes des Cadres analytiques, que HAQAA a cessé de se concentrer exclusivement sur un seul instrument de la politique de l'enseignement supérieur pour se concentrer également sur les différentes dimensions de l'enseignement supérieur (et sur tous les instruments permettant d'y parvenir).**

La troisième phase de l'initiative (2023-2028) consolide ce changement. En effet, l'acronyme a été conservé mais son sens a, très légèrement, mais aussi très significativement, changé. L'appel d'offres a été publié, fin 2022, sous un titre très transversal : **Harmonisation, Assurance Qualité et Accréditation dans l'Enseignement Supérieur Africain** (et non plus Harmonisation de l'AQ et de l'Accréditation). Et il prévoyait que :

HAQAA-3 reposera sur cinq piliers essentiels :

1) continuer à soutenir le renforcement des capacités des systèmes d'assurance qualité (AQ) pour l'enseignement supérieur en Afrique, notamment par la promotion des Normes et Lignes Directrices Africaines pour l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (ASG-QA) au niveau des agences d'assurance qualité ainsi qu'au niveau des établissements d'enseignement supérieur (EES) ;

2) consolider les travaux entrepris pour soutenir la création de l'Agence panafricaine continentale d'accréditation (PAQAA), notamment en aidant la Commission de l'Union

africaine (CUA) à élaborer les statuts et les règlements relatifs à la gouvernance et au fonctionnement de l'Agence ;

3) faire avancer la proposition relative au Système Africain de Transfert de Crédits (ACTS), qui constitue une autre ligne d'action importante du Cadre Panafricain d'Assurance Qualité et d'Accréditation (PAQAF) ;

4) renforcer la capacité d'élaborer des politiques d'enseignement supérieur éclairées et fondées sur des données probantes au niveau continental, en liaison avec les capacités régionales et nationales, et les aligner sur les objectifs continentaux en matière d'enseignement supérieur (ES) ;

5) apporter un soutien continu au groupe et aux sous-groupes de l'enseignement supérieur de la [Stratégie continentale pour l'éducation en Afrique 2016-2025](#) (CESA), en promouvant des cadres d'intégration régionale pour l'enseignement supérieur, ciblant les fonctionnaires et la direction des universités, mais aussi dans des domaines-clés de l'agenda continental (c'est-à-dire la connectivité et la numérisation).

Les deux derniers piliers (4 et 5) abordent l'ensemble du domaine de la politique de l'enseignement supérieur (ils consolident ainsi l'évolution d'HAQAA-2 qui, au lieu de se concentrer exclusivement sur un seul instrument de la politique de l'enseignement supérieur, se concentre également sur ses différentes dimensions et sur tous les instruments qui les accompagnent) ; et le troisième pilier se concentre sur une question qui traite essentiellement de la conception et de la mise en œuvre des programmes d'études et de la mobilité des étudiants (facilitée par le transfert des crédits). Les piliers 3 à 5 se réfèrent à des politiques qui ne requièrent pas seulement l'utilisation d'un des instruments de l'intégration régionale (règles juridiques et harmonisation) mais de tous, en particulier les activités communes et les instruments diplomatiques. C'est pourquoi la maîtrise des cadres analytiques d'HAQAA est indispensable pour encadrer de manière adéquate toutes les activités d'HAQAA-3.

4. LES CADRES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DE L'INTÉGRATION CONTINENTALE ET RÉGIONALE EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN AFRIQUE

4.1.- Introduction

L'intégration de l'enseignement supérieur africain est souvent discutée sans lien avec les processus plus larges d'intégration régionale⁸ et continentale en cours en Afrique, surtout dans le domaine économique. Cependant, il est possible de mieux la comprendre en inscrivant l'analyse dans ce contexte plus large qui, en fait, fournit la plupart des principaux cadres juridiques, institutionnels et politiques pour l'intégration de l'enseignement supérieur. En effet, les pays africains poursuivent l'intégration économique et politique depuis les premiers jours de l'indépendance pour toute une série de raisons socio-économiques et politiques. Les efforts qu'ils déploient depuis des décennies pour concrétiser la vision panafricaine d'un continent intégré, prospère et pacifique ont abouti à la conception de nombreux cadres juridiques et institutionnels, dotés de mandats étendus pour promouvoir la coopération régionale et continentale, dans pratiquement tous les domaines d'action. L'enseignement supérieur est l'un des domaines politiques-clés qui se trouve au cœur de tous ces cadres. Il n'existe aucun régime d'intégration continentale ou régionale en Afrique qui ne reconnaisse pas l'enseignement supérieur comme l'un de ses domaines-clés.

Ces initiatives opèrent à la fois au niveau continental et régional avec des chevauchements verticaux et horizontaux substantiels. Le chapitre de *Matériaux d'HAQAA* consacré à cette question vise à démêler cet écheveau complexe d'initiatives qui se chevauchent, et à mettre en lumière les principales caractéristiques, les perspectives et les défis de l'intégration africaine, tant au niveau politique et économique général qu'à celui de l'enseignement supérieur.

4.2.- L'enseignement supérieur et l'intégration politique et économique en Afrique

Les aspirations à l'intégration régionale en Afrique sont antérieures à l'avènement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), mais sa création en 1963 marque l'étape la plus importante du processus d'intégration africaine. Animés par les idéaux de solidarité continentale et d'autosuffisance collective, les États africains postcoloniaux ont créé l'OUA pour *coordonner et harmoniser leurs politiques générales* dans les domaines socio-économique et politique. Si les luttes anticoloniales et anti-apartheid ont dominé les premières années de l'OUA, les dimensions sociales et économiques sont finalement devenues les principaux moteurs de l'intégration régionale en Afrique.

En 1991, le traité d'Abuja a institué la Communauté économique africaine (CEA) puis, en 2002, l'OUA a été transformée en Union africaine (UA). Alors que l'UA fournit le cadre institutionnel général de l'intégration africaine, le traité instituant la CEA (le traité d'Abuja de 1991) définit le schéma directeur de l'intégration économique africaine. Ce plan en six étapes prévoit l'intégration économique progressive et programmée du continent en utilisant les communautés économiques régionales (CER) comme éléments constitutifs. La stratégie consistait à commencer le processus d'intégration

⁸ Dans ce contexte, le terme « régional » a deux significations : l'une, plus générale, utilisée dans la littérature spécialisée pour qualifier le terme « intégration », et l'autre, plus spécifique, qui fait référence aux différentes régions en lesquelles l'Afrique est « divisée ». Le contexte permettra au lecteur de les différencier. Nous avons tendance à éviter d'utiliser le terme « régional » dans le premier sens, simplement en supposant que le terme « intégration » se réfère toujours à un processus d'intégration régionale. Pour la seconde, nous utilisons aussi parfois le terme « sous-régional » pour souligner qu'il existe un processus continental plus large englobant différents processus régionaux / sous-régionaux.

continentale au niveau régional en organisant le continent en cinq régions (sous la forme de CER) sur la base de la proximité physique. Selon le traité d'Abuja, les CER finiraient par fusionner en une seule entité continentale (la CEA) une fois qu'elles auront établi des zones de libre-échange (ZLE) et des unions douanières dans leurs régions respectives.

Le choix de l'approche graduelle a été motivé par les défis posés par la mise en place d'une intégration économique plus étroite entre plus de 50 pays à différents stades de développement. Cependant, des efforts non coordonnés pour la mise en œuvre du traité d'Abuja ont conduit à la formation de multiples CER dont les objectifs et les membres se chevauchent. L'UA a officiellement reconnu huit de ces CER comme éléments constitutifs de la CEA et a imposé un moratoire sur la reconnaissance de nouvelles CER, afin d'aider à résoudre la dissonance entre le traité d'Abuja et la réalité sur le terrain. Toutefois, malgré ces efforts et d'autres visant à aligner les CER sur le traité d'Abuja, elles ont continué à fonctionner et à poursuivre leur propre programme d'intégration régionale. Les CER reconnues par l'Union africaine sont les suivantes :

- La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE).
- La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)
- La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
- La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC)
- L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)-Corne de l'Afrique et Afrique de l'Est
- La Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD)
- Le marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)
- L'Union du Maghreb arabe (UMA)

En mai 2019, l'accord établissant la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf/AfCFTA) est entré en vigueur. Son application a débuté le 1^{er} janvier 2021 (avec un léger retard par rapport à la date initialement prévue, en raison de la pandémie de la COVID).

De concert avec l'UA et d'autres organes continentaux, les CER ont produit – et continuent de produire – un ensemble complexe d'instruments juridiques et politiques régissant les relations intra-africaines dans un large éventail de domaines politiques. L'éducation, la science et la technologie ont toujours occupé une place prépondérante dans ces instruments.

Une analyse approfondie des dispositions relatives à l'enseignement supérieur contenues dans les instruments constitutifs des institutions d'intégration régionale africaines révèle les principales caractéristiques suivantes.

- Premièrement, la plupart des dispositions relatives à l'enseignement supérieur contenues dans ces instruments se contentent d'énoncer l'aspiration des pays africains à coopérer dans le domaine de l'enseignement supérieur. Ces dispositions se trouvent souvent dans les préambules ou les sections sur les objectifs ou les domaines de coopération. Ces dispositions ont tendance à être générales (elles font souvent référence à l'éducation et à la science sans référence explicite à l'enseignement supérieur) et identifient rarement des questions spécifiques à l'enseignement supérieur pour la coopération. Il existe toutefois quelques exceptions notables (par exemple, l'accord de la ZLECAf, le traité de la CAE et le traité du COMESA). Le protocole de la ZLECAf sur le commerce des services, par exemple, appelle spécifiquement à la *reconnaissance mutuelle* de l'éducation, de l'expérience, des licences, des certifications, etc. Dans le même ordre d'idées, le traité du COMESA souligne l'aspiration ses États membres à *promouvoir l'échange d'expertise et de résultats de recherche ainsi que*

le partage d'informations techniques [...] sur la science et la technologie et à collaborer à la formation du personnel dans les différentes disciplines scientifiques et technologiques. Toutefois, le caractère général de ces dispositions et l'absence d'objectifs précis rendent difficile l'évaluation de leur réalisation et reflètent la réticence des gouvernements à prendre des engagements explicites et précis.

- Deuxièmement, certains de ces instruments juridiques établissent des comités spécialisés ou d'autres mécanismes institutionnels pour mettre en œuvre leurs objectifs d'intégration de l'enseignement supérieur régional. Par exemple, l'acte constitutif de l'UA a créé un comité spécialisé sur l'éducation, la culture et les ressources humaines. De même, le traité de la CAE délègue la mise en œuvre quotidienne de son projet d'harmonisation de l'enseignement supérieur régional au Conseil interuniversitaire pour l'Afrique de l'Est (IUCEA).
- Troisièmement, la plupart des instruments juridiques conçoivent la coopération dans l'enseignement supérieur comme un moyen (et non comme une fin en soi) d'atteindre des objectifs plus larges, principalement l'objectif primordial du développement socio-économique et culturel.
- Quatrièmement, il existe des différences considérables entre les instruments juridiques en termes d'étendue et de profondeur des dispositions relatives à l'enseignement supérieur. Alors que certains instruments juridiques contiennent un nombre limité de dispositions éparses (par exemple, le traité de la SADC), d'autres comportent des sections / chapitres sur l'enseignement supérieur avec des dispositions détaillées (par exemple, le traité d'Abuja, le traité de la CAE). Certains instruments juridiques appellent également à l'adoption de protocoles spécifiques sur l'éducation (par exemple, le traité d'Abuja). Les pays africains ont répondu à certains de ces appels en adoptant des protocoles spécifiques sur l'éducation ou l'enseignement supérieur plus précisément (par exemple, la CEDEAO, la SADC, etc.).
- Cinquièmement, la plupart des dispositions relatives à l'enseignement supérieur contenues dans les instruments juridiques constitutifs n'ont pas de force juridique. Alors que les instruments eux-mêmes sont juridiquement contraignants, les dispositions relatives à l'enseignement supérieur sont généralement formulées en termes généraux et non contraignants. À quelques exceptions près, la plupart des dispositions relatives à l'enseignement supérieur s'apparentent davantage à des déclarations politiques qu'à des engagements juridiquement contraignants. Certes, certaines CER ont adopté des protocoles spécifiques sur l'enseignement supérieur, assortis d'engagements juridiquement contraignants, ce qui soumet le processus d'intégration de l'enseignement supérieur à un mélange d'engagements contraignants et non contraignants.

4.3.- Les initiatives régionales et continentales en matière d'enseignement supérieur en Afrique

L'une des principales caractéristiques de l'intégration africaine dans le domaine de l'enseignement supérieur est qu'elle se déroule simultanément au niveau continental et au niveau régional (voire sous-régional). D'où :

- **Une fragmentation verticale parce que les efforts d'intégration se font à deux niveaux différents,**
- **Une fragmentation horizontale au niveau régional avec peu ou pas de coordination entre les différentes initiatives d'intégration régionale.**

Bien qu'il y ait eu quelques efforts (infructueux) dans le passé pour résoudre cette fragmentation, le processus d'intégration continue à se dérouler à ces deux niveaux sans réelles coordination et cohérence. Abstraction faite des défis associés, cette fragmentation signifie que l'on ne peut pas se faire une idée complète de l'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique sans prendre en compte les évolutions à ces deux niveaux.

Les initiatives continentales

De multiples initiatives continentales ont été lancées au cours des dernières décennies pour favoriser l'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique. La plus ancienne et la plus importante d'entre elles a été la Convention régionale de 1981 sur la reconnaissance des études, des certificats, des diplômes, des grades et autres titres de l'enseignement supérieur dans les États africains (la « Convention d'Arusha ») promue par l'UNESCO (l'organisation internationale spécialisée des Nations unies pour l'éducation et la culture, dont le siège est à Paris, en France). Cependant, seul un nombre très limité de pays africains a ratifié la Convention. La réticence à ratifier et à mettre en œuvre la Convention a été attribuée à divers facteurs allant du manque de sentiment d'appropriation à une myriade de problèmes techniques et structurels. La convention a fait l'objet de plusieurs séries de révisions afin de remédier à ses lacunes, mais ces révisions se sont révélées, jusqu'à présent, insuffisantes pour vaincre cette réticence. Ainsi, seuls 13 pays africains ont ratifié la dernière de ces révisions, la Convention révisée sur la reconnaissance des études et des certificats, diplômes, grades et autres titres de l'enseignement supérieur dans les États d'Afrique, adoptée en décembre 2014 et entrée en vigueur en novembre 2019 (Convention d'Addis Abeba).

La stratégie continentale d'éducation pour l'Afrique (CESA), lancée par l'Union africaine, constitue une autre initiative continentale majeure en matière d'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique. La CESA est l'initiative d'intégration la plus récente, la plus complète et la plus ambitieuse pour l'éducation africaine à tous les niveaux. Sa mise en œuvre est guidée par un ensemble de 12 objectifs stratégiques, piliers et principes fondamentaux, dont l'idée que *des systèmes harmonisés d'éducation et de formation sont essentiels à la réalisation de la mobilité intra-africaine et de l'intégration académique par le biais de la coopération régionale*. Le 9^e objectif stratégique concerne l'enseignement supérieur / tertiaire et vise à *revitaliser et à développer l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation afin de relever les défis continentaux et de promouvoir la compétitivité mondiale*. Il reconnaît le rôle de l'enseignement supérieur pour la science, la technologie et l'innovation, et l'importance de placer l'enseignement supérieur au cœur du programme de développement de toute nation qui aspire à réaliser une croissance économique durable significative. Il invite les membres de l'UA à atteindre cet objectif en créant un environnement propice à la recherche et à l'innovation, en consolidant et en développant les centres d'excellence et en renforçant les liens institutionnels sur le continent. La stratégie globale consiste à améliorer l'accès, la qualité et la pertinence de l'enseignement supérieur par des mesures nationales, régionales et continentales. Le Cluster Enseignement Supérieur de la CESA a créé 12 sous-groupes qui couvrent la plupart des domaines de la politique de l'enseignement supérieur ; cependant, l'impact de leurs activités a été très faible.

Le processus d'intégration de l'enseignement supérieur africain a également vu le lancement du Cadre continental africain de qualification (ACQF) en septembre 2019. Cette initiative menée par l'UA vise à introduire un cadre couvrant tous les niveaux d'enseignement, pour la reconnaissance mutuelle des qualifications académiques en vue d'assurer la mobilité des étudiants et du personnel académique à travers le continent. Grâce à la reconnaissance des qualifications académiques, l'ACQF aspire à faciliter l'autonomisation et l'employabilité des jeunes à travers le continent, et à aider ainsi

le continent à exploiter ses dividendes démographiques. L'ACQF vise également à résoudre le problème de la fragmentation en intégrant les cadres nationaux et régionaux existants pour la comparabilité et l'équivalence des qualifications dans un cadre continental.

Cependant, il manque à ces initiatives continentales une coordination claire et un organe continental spécifique suffisamment puissant qui aurait la charge d'en être le fer de lance. Malgré ses efforts, la Commission de l'Union africaine ne dispose pas de ressources suffisantes, tant juridiques qu'économiques, et n'est pas suffisamment dotée en personnel pour jouer ce rôle.

Les initiatives régionales

Outre les initiatives continentales, une grande partie du processus d'intégration de l'enseignement supérieur se déroule au niveau régional dans les cadres institutionnels des CER. Nous avons déjà noté que la plupart des instruments juridiques constitutifs des CER africaines reconnaissent l'enseignement supérieur comme l'un des domaines-clés de la coopération et mandatent les institutions respectives pour promouvoir l'enseignement supérieur dans leurs régions respectives. La plupart des huit CER officiellement reconnues par l'UA a pris diverses initiatives d'intégration pour remplir ce mandat.

Les initiatives les plus avancées se trouvent au sein de la CAE. En 2017, les dirigeants de la CAE ont convenu d'établir un Espace commun d'enseignement supérieur (Common Higher Education Area-CHEA) dans le but *d'harmoniser et d'améliorer la qualité de l'éducation dans la région*. Le CHEA forme un cadre régional commun qui traite de la certification, des qualifications académiques et professionnelles, et de la qualité des résultats de l'éducation et de la formation. La CAE a depuis longtemps délégué la mise en œuvre quotidienne de son projet d'harmonisation au Conseil interuniversitaire de l'Afrique de l'Est (IUCEA), qui est devenu un organe de la CAE. Cette organisation basée sur l'adhésion comprend actuellement plus de 115 universités de la région de la CAE et se concentre principalement sur la mise en œuvre d'un système régional d'assurance qualité et d'un cadre régional de qualifications.

Le protocole de la SADC sur l'éducation et la formation est une autre initiative majeure au niveau régional. Il encourage les membres de la SADC à mettre en œuvre un ensemble de normes de gestion de la qualité pour l'enseignement supérieur, à harmoniser les conditions d'admission, à établir un système de transfert de crédits et à faciliter la circulation des étudiants et des universitaires. L'un des comités techniques créés conformément au protocole, le Comité technique sur la certification et l'accréditation, a depuis lors élaboré un cadre régional de qualifications, qui établit un cadre régional formel pour la *comparabilité et la reconnaissance effectives des qualifications complètes, le transfert de crédits, la création de normes régionales et la facilitation de l'assurance qualité*.

La CEDEAO est une autre CER qui a pris des mesures concrètes pour réaliser l'intégration régionale de l'enseignement supérieur. La plus importante de ces mesures est l'adoption du protocole de 2002 sur l'éducation et la formation, et ses activités sur l'équivalence des certificats. Le protocole a été renforcé en 2003 par une stratégie / un programme du secteur de l'éducation à l'échelle de la CEDEAO, qui vise, entre autres, à harmoniser les systèmes d'éducation et de formation et les critères d'admission dans les établissements d'enseignement supérieur, conformément aux critères régionaux pour l'établissement de certificats d'équivalence et à renforcer *l'harmonisation des systèmes d'éducation*.

La CEEAC a également réussi à développer un cadre juridique pour la coopération régionale dans l'enseignement supérieur. Outre les dispositions du traité qui mandatent les membres pour *préparer*

une politique éducative commune ainsi que *l'harmonisation des politiques nationales*, elle a adopté un programme sur l'éducation et un protocole sur la coopération dans les domaines du développement des ressources humaines, de l'éducation, de la formation et de la culture entre les États membres de la CEEAC, qui est annexé au traité. Alors que le protocole fournit une base juridique pour l'harmonisation des politiques éducatives et la coordination dans le développement de projets et de programmes conjoints, le programme identifie l'établissement de centres d'excellence et de systèmes d'information sur la gestion de l'éducation comme des priorités stratégiques.

Certaines CER ne s'intéressent qu'à des domaines spécifiques de l'intégration régionale de l'enseignement supérieur. Par exemple, alors que l'enseignement supérieur n'occupait pas une place prépondérante au sein de l'IGAD à ses débuts, les travaux récents sur l'enseignement supérieur visent principalement à améliorer l'accès à l'éducation des réfugiés, des rapatriés, des personnes déplacées et des membres des communautés d'accueil. Les membres de l'IGAD ont depuis lors adopté la déclaration de Djibouti sur la conférence régionale sur l'éducation des réfugiés dans les États membres de l'IGAD et un cadre politique régional pour l'éducation (REPF) afin d'atteindre cet objectif.

L'intégration régionale de l'enseignement supérieur a fait l'objet d'une activité relativement limitée au sein des trois autres CER officiellement reconnues (COMESA, CEN-SAD, UMA). Bien que leurs instruments constitutifs reconnaissent explicitement l'éducation comme un domaine important de la coopération régionale, ces CER ont fait des progrès très limités dans l'atteinte des objectifs de leurs traités. Le fait que leurs États membres respectifs soient également membres d'autres CER ayant pris des initiatives détaillées et avancées en la matière semble avoir contribué, du moins en partie, au manque d'activité au sein du COMESA et de la CEN-SAD. Le manque d'activité au sein de l'UMA n'est pas spécifique à l'enseignement supérieur. L'UMA est restée largement inactive, aucune réunion importante de haut niveau n'ayant eu lieu depuis juillet 2008.

4.4.- Les principales caractéristiques de l'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique

Un examen détaillé des cadres juridiques et institutionnels régissant l'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique révèle certaines caractéristiques. Certaines d'entre elles sont propres au processus d'intégration africain, tandis que d'autres sont communes à la plupart des processus régionaux d'intégration de l'enseignement supérieur.

La première de ces caractéristiques est la multiplicité des adhésions et des institutions. Le processus d'intégration régionale est enchevêtré dans un réseau de cadres politiques et institutionnels multiples. Malgré les efforts déployés pour résoudre le problème de la multiplicité institutionnelle, par exemple en ne reconnaissant officiellement que huit des CER, plus de 14 CER opèrent actuellement dans le paysage de l'intégration africaine. Cette multiplicité institutionnelle a :

- favorisé l'émergence d'initiatives non coordonnées et faisant double emploi, parfois en contradiction directe les unes avec les autres et se disputant l'ordre du jour ;
- a également créé des possibilités de chevauchement des adhésions, la plupart des pays africains étant membres de plus d'une CER. Le chevauchement des adhésions n'est peut-être pas un problème en soi, mais le manque de coordination entre les CER risque, certainement et à tout le moins, de créer des contradictions.

La situation est encore compliquée par la présence de nombreuses initiatives lancées par des organisations non gouvernementales telles que les associations d'universités. Les associations

universitaires sont bien placées pour jouer un rôle-clé dans la promotion de la coopération régionale en matière d'enseignement supérieur. Non seulement elles sont les organes directement responsables ou bénéficiaires de la réforme de l'enseignement supérieur, mais elles disposent également d'une expertise et d'un pouvoir suffisants pour influencer la politique de l'État dans ce domaine. Plus important encore, elles offrent une alternative au processus politique conventionnel en proposant une approche ascendante (bottom-up). Toutefois, le manque de coordination entre les différentes institutions gouvernementales et non gouvernementales peut compliquer et compromettre la mise en œuvre des diverses initiatives d'intégration.

La deuxième caractéristique-clé du processus d'intégration de l'Afrique dans l'enseignement supérieur est son lien étroit avec le niveau d'intégration dans d'autres domaines politiques.

L'expérience de diverses CER semble montrer que le renforcement de la coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur dépend du niveau et de la qualité de la coopération dans d'autres domaines politiques. Lorsque les membres sont réticents à libéraliser leur commerce de biens et de services en dépit d'accords pleinement opérationnels, il est peu probable qu'ils réalisent des progrès significatifs en matière de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur. Ceci est évident si l'on considère que les CER qui ont réalisé des progrès dans l'intégration régionale de l'enseignement supérieur sont celles qui ont réussi à atteindre un niveau relativement plus élevé d'intégration économique régionale (c'est-à-dire la CAE, la CEDEAO, la SADC). Ceci s'explique principalement par le fait que les mêmes maux qui minent l'intégration régionale dans d'autres domaines politiques risquent fort de compromettre la coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur, où le niveau d'intégration est encore moins avancé. Cette deuxième caractéristique n'est pas spécifiquement africaine. Dans le cadre de l'intégration européenne, la reconnaissance partielle des qualifications professionnelles a été encadrée et induite par la libéralisation des services et de l'établissement.

La troisième caractéristique de l'intégration régionale de l'enseignement supérieur en Afrique est qu'elle repose sur un mélange d'instruments juridiques contraignants et non contraignants.

Les instruments les plus importants de l'intégration de l'enseignement supérieur au niveau continental sont l'Acte constitutif de l'UA, le Traité d'Abuja, la Convention d'Arusha (et la Convention d'Addis-Abeba), la CESA et l'Accord de la ZLECAf. Tous ces instruments juridiques, sauf un (la CESA), sont juridiquement contraignants. Toutefois, cela ne signifie pas qu'ils définissent des obligations claires et juridiquement exécutoires. Par exemple, l'acte constitutif de l'UA établit un comité technique pour faciliter la coopération régionale dans le domaine de l'éducation, sans aucune obligation pour les États membres de l'UA. En revanche, la Convention d'Addis-Abeba impose certaines obligations spécifiques. Mais, la Convention est dépourvue de tout mécanisme d'application. Elle charge le Comité de la Convention de suivre la mise en œuvre, de fournir des conseils sur les meilleures pratiques et de formuler des recommandations sur la mise en œuvre de la Convention, sans prévoir aucune procédure formelle pour les plaintes individuelles ou nationales contre les parties à la Convention qui ne la respecteraient pas.

L'absence d'obligations juridiquement exécutoires dans la plupart de ces instruments juridiques, associée à l'absence de mécanisme d'exécution pour les quelques obligations contraignantes, s'ajoute aux divers autres facteurs techniques, financiers et politiques qui sapent la mise en œuvre des engagements d'intégration de l'enseignement supérieur. Les problèmes de mise en œuvre ne sont ni nouveaux ni propres à la régionalisation de l'enseignement supérieur. Cependant, le **déficit de mise en œuvre est encore plus prononcé dans le domaine de l'enseignement supérieur** où les pays africains montrent une réticence considérable, non seulement à mettre en œuvre mais aussi à assumer des obligations légales exécutoires et à ratifier des instruments juridiques contraignants en vue de la régionalisation.

5. L'INTÉGRATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN AFRIQUE : UNE VUE D'ENSEMBLE

5.1. Introduction

En Afrique, le processus d'intégration de l'enseignement supérieur est antérieur à l'indépendance des pays africains, notamment en Afrique équatoriale française et en Afrique orientale. Après les indépendances, les pays francophones ont créé plusieurs établissements d'enseignement supérieur interétatiques. Certains de ces établissements, comme l'École inter-États des sciences et de la médecine vétérinaire de Dakar, existent toujours et bénéficient du soutien financier de plusieurs pays africains et de partenaires internationaux.

Après l'indépendance, comme décrit dans la section précédente, l'enseignement supérieur a été intégré dans le processus d'intégration de l'Afrique continentale ainsi que dans la plupart des processus régionaux.

La méthodologie utilisée pour construire l'espace africain de l'enseignement supérieur et de la recherche est différente de celle utilisée en Europe dans le cadre du processus de Bologne, car le processus africain reconnaît l'existence d'espaces régionaux en train d'être développés et devant ultérieurement être reliés au niveau continental. **Par conséquent, un principe analytique et politique devrait guider toute réflexion sur l'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique : la nécessité d'articuler de manière adéquate le niveau continental d'intégration avec les différents niveaux régionaux.**

Cette section vise à résumer le chapitre 4 des *Matériaux d'HAQAA*, qui présente cette vaste question en essayant de se concentrer sur ses principales caractéristiques. Là encore, le lecteur doit se demander s'il s'agit des questions les plus pertinentes ou si, au contraire, elles laissent de côté des domaines dans lesquels l'intégration a progressé ou devrait progresser. La section se concentre sur trois questions :

- Le cadre juridique de la reconnaissance mutuelle des qualifications ;
- Les processus d'harmonisation, d'homogénéisation et de convergence ; et
- L'intégration et la mise en réseau des institutions et infrastructures universitaires et de recherche.

5.2. Le cadre juridique de la reconnaissance mutuelle des qualifications

1.- L'origine et la mise en œuvre de la Convention d'Arusha de l'UNESCO sur la reconnaissance mutuelle des qualifications dans l'enseignement supérieur en Afrique

L'UNESCO a toujours encouragé la signature de conventions sur la reconnaissance. D'abord au niveau régional et, actuellement, au niveau mondial (la Convention mondiale sur la reconnaissance mutuelle des qualifications, adoptée par la 40^e Conférence générale de l'UNESCO en 2019, vient d'entrer en vigueur ce 5 mars 2023, mais seuls 25 États, représentant bien moins de 10 % de la population mondiale, l'ont ratifiée à ce jour).

Dans le contexte africain, et suivant l'exemple européen⁹, une convention continentale a été promue par l'UNESCO : la convention d'Arusha de 1981. Sa ratification et sa mise en œuvre effective se sont heurtées à plusieurs difficultés. Ces difficultés expliquent en partie pourquoi, à l'heure actuelle, seuls 22 pays et le Saint-Siège l'ont ratifiée.

2.- La révision de la Convention d'Arusha et l'adoption de la Convention d'Addis Abeba

La perception de ces défis a incité le Comité régional de mise en œuvre à proposer une révision de la Convention d'Arusha pour (a) améliorer la reconnaissance mutuelle des qualifications, (b) promouvoir la mobilité des étudiants, du personnel académique et des chercheurs, et (c) contribuer à la construction d'un espace africain de l'enseignement supérieur et de la recherche. La révision de cette convention, qui a débuté en 2002 et a duré 12 ans, s'est déroulée en deux étapes. La première étape a débuté en 2002 au Cap, en Afrique du Sud, et s'est achevée en 2007. La deuxième étape a été menée conjointement par l'UNESCO et la Commission de l'Union africaine, principalement par le biais de réunions d'experts et d'évaluations des différents projets par les services juridiques de l'UNESCO et de l'Union africaine. Cette étape a duré de 2007 à 2014.

La convention d'Arusha révisée a été adoptée le 12 décembre 2014 et est entrée en vigueur le 15 décembre 2019. Cependant, le nombre de ratifications demeure encore très faible : 13 États africains (qui ne représentent, ensemble, qu'un pourcentage infime de la population africaine totale) plus le Saint-Siège. Certains experts estiment que cela peut s'expliquer, au moins en partie, par le fait que les établissements d'enseignement supérieur et les agences d'assurance qualité n'ont pas été suffisamment impliqués dans la révision de la Convention d'Arusha et ne le sont toujours pas dans la mise en œuvre de la révision de la Convention d'Addis-Abeba.

Quelle que soit l'analyse, il ne fait aucun doute qu'en termes d'intégration, l'impact des Conventions d'Arusha / Addis-Abeba doit être évalué en même temps que celui d'autres processus mis en œuvre aux niveaux continental et régional.

3.- Les conventions et accords régionaux

Le Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES)

En 1972, le CAMES a adopté à Lomé (Togo) une convention régionale sur la reconnaissance mutuelle des diplômes au sein de ses pays membres. Sa ratification a conduit à la mise en place du Programme de reconnaissance et d'équivalence des diplômes (PRED). En 2006, une résolution du Conseil des ministres du CAMES a confié au PRED la responsabilité de conduire l'accréditation et l'assurance qualité des programmes dans les États membres du CAMES. En septembre 2013, le PRED avait organisé 27 colloques et reconnu 918 diplômes sur 1 242 demandes reçues, avec un taux de réussite de 73,91%.

Reconnaissance mutuelle des qualifications dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

En janvier 2003, les chefs d'État et de gouvernement ont signé à Dakar, au Sénégal, la Convention régionale de la CEDEAO sur la reconnaissance et l'équivalence des grades, diplômes, certificats et

⁹ En Europe, l'initiative dans ce domaine ne revient pas à l'UNESCO mais au Conseil de l'Europe, organisation de coopération politique, qui est totalement distincte de la Communauté européenne / Union européenne et lui est antérieure. Le Conseil de l'Europe s'est penché sur la question de la reconnaissance dès les années 1950.

autres titres dans les États membres, afin de promouvoir la coopération régionale en matière de reconnaissance des qualifications, de renforcer la collaboration dans l'utilisation des ressources humaines et de faciliter l'échange de compétences et la poursuite d'études. La mise en œuvre de cette convention a dû faire face à plusieurs défis, notamment ceux liés à la disparité des systèmes hérités de la colonisation et à la différence des langues d'enseignement.

5.3. Le reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles

1.- Au niveau régional

Au sujet de la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur, une distinction claire doit être établie entre la reconnaissance de leurs effets académiques et celle de leurs effets professionnels (l'habilitation à l'exercice de professions réglementées).¹⁰ Dans le contexte africain, la reconnaissance des effets professionnels a été principalement abordée au niveau régional et dans la perspective de la construction de marchés communs régionaux.

1.- La Communauté de l'Afrique de l'Est

Conformément à l'article 11 du protocole du marché commun de la CAE, les États parties se sont engagés à harmoniser leurs programmes d'études et leurs procédures d'accréditation, notamment en vue de promouvoir la reconnaissance mutuelle des qualifications académiques et professionnelles pour faciliter la libre circulation des personnes et des services. En 2011 la Communauté d'Afrique de l'Est a adopté des règlements spéciaux pour régir la reconnaissance mutuelle des qualifications académiques et professionnelles (ARM). Le règlement 7 stipule que les ARM doivent prévoir, entre autres, les éléments suivants : i) Les qualifications académiques et professionnelles ; ii) les procédures d'enregistrement ; iii) les compétences ; et iv) le code de conduite et les procédures disciplinaires. Quelques ARM ont été signés et des négociations pour d'autres ARM sont en cours.¹¹

Toutefois, des études montrent que ces ARM ne sont pas correctement mis en œuvre, en raison d'incompatibilités avec les politiques nationales, d'une inégale volonté politique d'intégration entre les différents États membres et de la difficulté à recueillir et à coordonner les données sur la mobilité des professionnels. Il a également été noté que certains professionnels, qui se déplacent au sein des États partenaires, ne le font pas dans le cadre des dispositions des ARM.

La CAE s'est engagée dans un processus visant à lever les obstacles identifiés car ils entravent la mise en œuvre des ARM. Ce processus a abouti à l'élaboration d'une feuille de route pour la mise en œuvre des ARM signés, sous la coordination du Secrétariat de la CAE. Ce processus est complété par des activités menées dans le cadre des autorités compétentes et des associations professionnelles respectives, qui visent à lever les obstacles à la mise en œuvre des ARM.

¹⁰ La première Policy Brief /Note de politique de HAQAA sur l'intégration continentale et régionale dans l'enseignement supérieur africain (<https://haqaa3.obreal.org/wp-content/uploads/2024/11/POLICY-BRIEF-1-on-RECOGNITION.pdf>) traite de cette distinction et explique les différents cadres politiques pour chaque type.

¹¹ Edwin TABARO (2020) propose une bonne description et une bonne analyse : <https://ealawsociety.org/wp-content/uploads/2020/12/Edwin-Tabaro-Paper.pdf> .

2.- L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

Le traité instituant l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a été signé en 1994 par (seulement) sept États membres de la CEDEAO afin de créer un marché commun fondé principalement sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes. À cette fin, les États membres ont signé plusieurs directives, notamment des directives relatives à la libre circulation des médecins, des architectes, des comptables, des avocats, des chirurgiens-dentistes, des pharmaciens et des vétérinaires.

La mise en œuvre de ces directives est confrontée à plusieurs défis. Il s'agit, entre autres, et conformément aux documents de l'UEMOA : (a) les médecins et les pharmaciens ne peuvent appartenir à deux ordres professionnels à la fois ; (b) pour les médecins, les architectes, les comptables, les pharmaciens et les chirurgiens-dentistes, l'exercice de la profession dans un autre pays n'est autorisé qu'à titre temporaire.

3.- Le marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)

La reconnaissance des qualifications professionnelles au sein des pays membres du COMESA est prévue à l'article 15 du traité sur le commerce des services au sein de la Communauté. Dans cet article, les États membres s'engagent à reconnaître mutuellement les qualifications, l'expérience et les compétences acquises dans un autre État membre en vue de l'octroi d'une licence ou d'une autorisation d'exercer une profession.

Les résultats déjà obtenus dans la mise en œuvre de cet article ne sont pas bien documentés. Toutefois, étant donné que le COMESA comprend des pays de la CAE qui sont confrontés à des défis majeurs dans la mise en œuvre du protocole sur la circulation des personnes et des services, on peut facilement conclure que des efforts sont encore nécessaires pour une pleine mise en œuvre de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles au sein du COMESA.

4.- La Communauté de développement de l'Afrique australe

Le protocole sur le commerce des services a été signé par les chefs d'État en août 2012 à Maputo (Mozambique). L'objectif du protocole est la libéralisation du commerce des services dans la région de la SADC d'une manière mutuellement bénéfique. Le protocole s'inspire étroitement de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Par conséquent, le protocole définit les obligations générales que tous les États parties peuvent contracter en ce qui concerne le traitement des services et des fournisseurs de services d'autres États parties, mais il ne contient pas d'obligations concrètes de libéralisation. Il fournit simplement un mandat et un cadre pour négocier progressivement l'élimination des obstacles à la libre circulation des services.

2.- Au niveau continental

L'Union africaine a adopté en 2018 un protocole au traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et le droit d'établissement. Dans l'article 18 de ce protocole, les pays africains se sont engagés à reconnaître mutuellement les qualifications académiques et professionnelles, et à développer un cadre continental de qualifications en vue de promouvoir la libre circulation des personnes entre les États membres. Le protocole doit être ratifié par 15 États membres pour entrer en vigueur.

5.4. Les processus d'harmonisation, d'homogénéisation et de convergence

1.- Portée et limites de la réforme « Licence-Master-Doctorat » (LMD)

La réforme « Licence-Master-Doctorat » (LMD), le « L » faisant référence à l'ancienne licence française de 3 ans, équivalente au *Bachelor* britannique, découle de l'adoption de la Déclaration de Bologne en 1999 par 29 ministres européens de l'éducation pour lancer le processus de Bologne. En effet, de nombreux pays africains, en particulier en Afrique francophone, ont adopté la réforme LMD afin de maintenir leurs liens historiques de coopération universitaire avec l'Europe, en particulier avec la France, et de permettre aux diplômés de leurs pays respectifs de bénéficier pleinement des opportunités ouvertes par cette réforme, notamment en ce qui concerne la mobilité des crédits et la reconnaissance internationale des qualifications.

La mise en œuvre de la réforme LMD a nécessité la révision des programmes de formation existants ou l'élaboration de nouveaux programmes en fonction des acquis de l'apprentissage, de l'élaboration des programmes et de leur alignement sur les besoins du monde du travail ou de l'emploi indépendant. Cette réforme a également introduit la nécessité d'accréditer les programmes sur la base de normes minimales appropriées afin de faciliter la mobilité et la reconnaissance mutuelle des qualifications. Mais le transfert de crédits et la mobilité se sont avérés difficiles à mettre en œuvre entre les pays francophones et les pays anglophones.

2.- Assurance qualité et voies d'accréditation

1.- Le cadre panafricain d'assurance qualité et d'accréditation (PAQAF)

Le PAQAF est un cadre conceptuel majeur pour l'harmonisation de l'assurance qualité et de l'accréditation de l'éducation en Afrique ; il a été adopté par l'Union africaine en 2016. Il comprend plusieurs outils et activités qui sont à différents niveaux de conception et de mise en œuvre. Certains outils sont actuellement mis en œuvre, d'autres sont en cours d'élaboration et d'autres sont encore sous forme de projets. Le PAQAF comprend six outils : (a) Les normes et lignes directrices africaines pour l'assurance qualité (ASG-QA) ; (b) Le cadre continental des qualifications ; (c) Le mécanisme africain d'évaluation de la qualité (MAEQ/AQRM) ; (d) La Convention régionale d'Addis-Abeba pour la reconnaissance mutuelle des qualifications ; (e) Le système africain d'accumulation et de transfert de crédits (ACTS) ; (f) Le registre continental des agences d'assurance qualité et des établissements d'enseignement supérieur ayant obtenu un label d'assurance qualité.

2.- L'harmonisation de l'assurance qualité et de l'accréditation dans l'enseignement supérieur africain (HAQAA)

S'inscrivant dans le contexte plus large du PAQAA, HAQAA est, depuis 2016, une initiative conjointe de l'Union africaine et de l'Union européenne, conçue dans le cadre du partenariat stratégique Afrique-UE et financée par la Commission européenne.

La deuxième phase de ce projet s'est achevée en 2022 et s'est concentrée sur (a) la promotion de la culture de la qualité dans les établissements d'enseignement supérieur grâce à des campagnes de sensibilisation en ligne par le biais du MAEQ/AQRM, (b) le renforcement de la capacité des agences d'assurance qualité à mettre en œuvre l'ASG-QA, (c) le renforcement de la capacité de l'Union africaine à mettre en œuvre le PAQAF et la Stratégie continentale d'éducation pour l'Afrique (CESA), et (d) la coordination de l'étude de faisabilité en vue de la création de l'Agence panafricaine pour l'assurance qualité et l'accréditation. Le projet HAQAA a produit les normes et lignes directrices

africaines pour l'assurance qualité (ASG-QA) dans l'enseignement supérieur, officiellement approuvées par l'Union africaine.

3.- La voie des cadres de qualifications

L'objectif principal d'un cadre de qualifications est (a) de garantir la comparabilité des différentes qualifications et de rendre plus visibles les différents parcours au sein du système éducatif ; et (b) d'améliorer la comparaison internationale dans le but de faciliter le transfert de crédits, la mobilité et la reconnaissance des qualifications étrangères. Les cadres de qualifications peuvent couvrir l'ensemble du système éducatif ou se limiter à un sous-secteur tel que l'enseignement supérieur.

Certaines régions africaines sont très avancées dans l'adoption et la mise en œuvre de ce système :

1.- La SADC

Le cadre régional des qualifications (CRQ) de la SADC a été adopté en 2011 et mis en œuvre en 2017. Il s'agit d'un cadre à dix niveaux, qui couvre tous les niveaux et toutes les catégories d'enseignement et dont les descripteurs de niveau sont fondés sur les acquis de l'apprentissage, avec trois domaines d'apprentissage : les connaissances, les compétences, l'autonomie et la responsabilité. La mise en œuvre du CRQ implique les structures suivantes : Le Conseil des ministres de la SADC, les ministres responsables de l'éducation et de la formation, le Comité technique de certification et d'accréditation (TCCA), le Comité exécutif du TCCA (TCCA EXCO) et une Unité de mise en œuvre (IU) basée au Secrétariat de la SADC. Malheureusement, cette unité n'est pas encore opérationnelle.

2.- La CAE

Le cadre de qualifications de l'Afrique de l'Est pour l'enseignement supérieur (EAQFHE) a été approuvé par le Conseil des ministres en avril 2015 pour contribuer à l'opérationnalisation de l'article 11 du protocole du marché commun de la CAE. La reconnaissance mutuelle des qualifications académiques sera alors déterminée par la référence ou l'alignement des cadres nationaux de qualifications sur ce cadre régional. L'EAQFHE comporte 4 niveaux (5 à 8) et définit des crédits minimums pour l'obtention d'un diplôme. Le développement de l'EAQFHE bénéficiera pleinement de l'expérience et des bonnes pratiques de la région SADC et d'autres régions du monde, notamment l'ASEAN et l'Europe, ainsi que de l'expérience de la Tanzanie, pays de l'EAC qui appartient également à la SADC.

Au niveau du continent africain,

Comme déjà mentionné, l'Union africaine a adopté en 2018 le Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et le droit d'établissement. Dans l'article 18 de ce protocole, les pays africains se sont engagés à reconnaître mutuellement leurs qualifications académiques et professionnelles et à développer un cadre continental de qualifications. Le processus d'élaboration d'un Cadre continental africain des qualifications (CCAQ) a été lancé en juillet 2019 par l'Union africaine en collaboration avec l'Union européenne, l'agence allemande GIZ et la Fondation européenne pour la formation (ETF) afin d'atteindre les résultats suivants, en principe avant la fin de 2023 : (a) Améliorer les compétences et les qualifications des populations africaines et soutenir l'opérationnalisation de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et (b) soutenir le développement de l'Espace africain de l'enseignement supérieur et de la recherche.

4.- La portée et les limites des processus de convergence des curricula

L'approche continentale

Depuis 2007, la CUA s'est engagée à harmoniser les programmes et les systèmes d'accréditation et d'assurance qualité, et à développer un cadre continental de qualifications africaines par la mise en œuvre de sa stratégie continentale d'harmonisation de l'enseignement supérieur.

Cette stratégie a été adoptée en 2007 pour atteindre les résultats suivants avant la fin de 2015 :

- Mise en place et maintien d'un engagement politique continental en faveur du processus d'harmonisation ;
- Établissement de normes minimales dans des programmes ciblés ;
- Mise en place de programmes d'études conjoints et de programmes de mobilité des étudiants ;
- Développement et maintien d'un cadre continental de qualifications pour l'enseignement supérieur.

L'échéance de 2015 pour les résultats attendus de la Stratégie d'harmonisation en Afrique a été repoussée à au moins 2022 grâce à la mise en œuvre du projet TUNING financé par l'UE (qui s'est néanmoins achevé en 2018 pour des raisons internes au Consortium TUNING malgré la disponibilité des fonds de l'UE). La troisième phase d'HAQAA, déjà évoquée, reprendra le volet de TUNING lié à la définition et à la mise en œuvre du système africain de transfert de crédits (ACTS) mais pas celui de l'harmonisation / convergence des curricula.

L'approche régionale

1.- La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)

L'harmonisation des programmes dans la CAE repose sur deux piliers principaux, à savoir un système régional d'assurance qualité et le cadre de qualification est-africain pour l'enseignement supérieur (EAQFHE).

L'harmonisation des systèmes et des programmes d'enseignement supérieur a conduit, en mai 2016, à l'adoption par les chefs d'État de la CAE, d'une déclaration sur la transformation de la Communauté d'Afrique de l'Est en Espace commun d'enseignement supérieur. Cet espace commun favorisera la mobilité des étudiants et du personnel, ainsi que la libre circulation des personnes et des services, conformément au traité instituant la Communauté de l'Afrique de l'Est, signé en 1999, et au protocole sur l'établissement du marché commun de la Communauté d'Afrique de l'Est ratifié en 2010.

2.- La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)

Les pays de la CEDEAO ont réussi à harmoniser leurs programmes de sciences de la santé et de pharmacie sous la coordination de l'Organisation ouest-africaine de la santé (OOAS). L'OOAS a harmonisé la quasi-totalité des programmes d'études en sciences de la santé et en pharmacie dans les pays de la CEDEAO. Ces programmes ont été accrédités par le Conseil régional pour la formation des professionnels de la santé en partenariat avec le Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES) et les associations professionnelles.

5.5. Intégration et mise en réseau d'institutions et infrastructures universitaires et de recherche

Les exemples suivants mettent en lumière les principales initiatives africaines d'intégration et de mise en réseau des institutions universitaires et de recherche en Afrique.

Au niveau régional

1.- L'École inter-États des sciences et de la médecine vétérinaire de Dakar (Sénégal)

Cette école a été créée en 1968 en tant qu'école vétérinaire située à Dakar (Sénégal). Elle a été élevée au rang d'école inter-États en 1971 par une décision des chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM). Actuellement, elle est soutenue par 15 pays africains qui contribuent à son budget de fonctionnement. Cette école met en œuvre le système « Licence-Master-Doctorat » (LMD), propose des programmes de licence et de master, et dispose d'une école doctorale.

Au niveau continental

1.- Les centres d'excellence

La création de centres d'excellence est utilisée en Afrique, depuis plusieurs décennies, comme stratégie de mise en commun des ressources humaines, financières et infrastructurelles nécessaires à la mise en œuvre des programmes d'enseignement et de recherche dans les établissements d'enseignement supérieur. Plusieurs centres d'excellence sont actuellement actifs et opérationnels en Afrique. Ils ont été mis en place avec le soutien de divers partenaires et couvrent plusieurs domaines de la connaissance.

Le développement des centres d'excellence en Afrique a fait un grand pas en avant depuis la mise en œuvre du Plan d'action pour la science et la technologie en Afrique du NEPAD (NEPAD, 2005). L'AUDA-NEPAD, la Banque mondiale et la CEA ont largement contribué au développement des centres d'excellence en Afrique.

2 - L'Université panafricaine

La Commission de l'Union africaine accorde une grande priorité à la construction de l'université panafricaine. Elle vise à (a) promouvoir la science et la technologie, et renforcer la qualité de l'enseignement supérieur et des institutions de recherche, (b) renforcer les partenariats entre les universités et les centres de recherche africains d'une part, et avec l'industrie d'autre part, en utilisant principalement les réseaux régionaux et internationaux, (c) accroître et renforcer la mobilité intra-africaine systématique des chercheurs et des étudiants et (d) produire un nombre suffisant d'Africains hautement qualifiés, capables d'innover pour relever les défis auxquels est confronté le développement du continent africain. L'Université panafricaine est composée de cinq instituts régionaux, situés dans les différentes régions d'Afrique. Chacun des cinq instituts régionaux sera mis en réseau avec d'autres institutions dans ses domaines d'études respectifs, créant ainsi un réseau de réseaux.

6. QUELQUES ÉLÉMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

6.1.- L'intégration de l'ASEAN dans l'enseignement supérieur

L'Asie du Sud-Est est une région du monde qui est assurément très différente du continent africain et de ses régions. Cependant, il ne fait aucun doute qu'il existe d'importantes similitudes entre elle et l'Afrique, depuis l'importance du passé colonial jusqu'aux divergences de population entre leurs États membres respectifs et la coexistence de langues différentes. Par conséquent, l'expérience de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) dans le domaine de l'intégration de l'enseignement supérieur peut être intéressante pour réfléchir et discuter de l'intégration de l'enseignement supérieur en Afrique.

Le chapitre des *Matériaux d'HAQAA* sur ce sujet est très spécifiquement axé sur les activités développées au niveau régional en réduisant au minimum les références aux différents niveaux nationaux. Les trois éditions du plan de travail de l'ASEAN pour l'éducation font l'objet d'une attention particulière. **Quatre « thèmes clés » sont définis et expliqués afin de contribuer à la discussion sur la question de savoir si la politique régionale en matière d'enseignement supérieur doit se concentrer sur une courte liste de thèmes ou si elle doit être élargie à l'ensemble des aspects très complexes de l'enseignement supérieur. Les quatre thèmes sont :**

- **La mobilité,**
- **L'assurance qualité,**
- **La reconnaissance et le transfert de crédits,**
- **Les relations avec les acteurs non membres de l'ASEAN.**

Le chapitre souligne également que le projet d'intégration régionale de l'ASEAN et la régionalisation de l'enseignement supérieur de l'ASEAN doivent être envisagés dans le cadre d'une approche historique globale comportant des dimensions politiques, économiques et socioculturelles. Il s'agit notamment de comprendre la création de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et les principaux développements relatifs à l'intégration économique et socioculturelle, et en particulier la création d'une *communauté socioculturelle* de l'ASEAN parallèlement aux deux autres communautés de l'ASEAN : *la communauté politique et de sécurité* et *la communauté économique*.

Le chapitre se termine en tirant les conclusions / recommandations / leçons suivantes :

- L'ASEAN est une organisation de dix États membres qui a été créée sur la base des principes de collégialité, de consensus et de confiance. Ses États membres célèbrent la diversité et ont pour principe directeur « la prospérité du voisin » (opposée à celle de « beggar thy neighbor »). Cette caractéristique unique se reflète également dans la manière dont l'espace commun pour l'enseignement supérieur dans la région de l'Asie du Sud-Est est formé et développé. Il n'y a pas d'imposition d'intérêts régionaux sur les systèmes d'enseignement supérieur. Au contraire, les États membres travaillent collectivement à l'obtention d'un consensus par le biais de dialogues et de discussions, tout en respectant les intérêts et la souveraineté nationaux.
- En tant que région, l'ASEAN bénéficie de la générosité de ses partenaires au sein du ASEAN +3 (Chine, Corée du Sud, Japon) et du Sommet de l'Asie de l'Est (EAS), sans compter d'autres réseaux intergouvernementaux. Cependant, l'ASEAN doit être capable de déterminer son

agenda pour le développement intra-régional de l'enseignement supérieur. Il faut éviter que des acteurs non-membres de l'ASEAN influencent les différents agendas par le biais d'un financement externe et d'un soutien technique et d'experts.

- La région devrait également renforcer la collaboration intra-régionale au sein de la communauté de l'enseignement supérieur :
 - Les échanges d'étudiants et d'universitaires au sein de l'ASEAN constituent le point de départ de la co-crédation d'un écosystème propice à la création, à la diffusion et à la recherche de connaissances. L'octroi de bourses à tous les étudiants ayant des antécédents divers afin d'accroître la mobilité des étudiants dans la région peut encourager davantage la mobilité inclusive.
 - Cela peut être suivi par la création de possibilités d'emploi à long terme après les études afin de faciliter la mobilité des étudiants dans un cadre plus large.
 - En outre, une procédure de visa plus transparente et moins compliquée devrait être élaborée afin de renforcer la mobilité des étudiants dans la région.
 - Les futurs développements politiques en matière de mobilité doivent être fortement axés sur les données, car ils fourniront une vue d'ensemble cohérente des évolutions dans ce domaine. À cet égard, l'ASEAN pourrait tenir compte des recommandations formulées par l'équipe SHARE (2020), telles que la création d'un centre de recherche spécialisé dans la mobilité des étudiants et d'un point d'information unique en ligne sur les visas d'étudiants, qui mettrait en place des dispositifs dans tous les États membres de l'ASEAN. En outre, l'ASEAN devrait également envisager d'introduire un système régional de laissez-passer pour étudiants afin d'accélérer la mobilité des étudiants, par opposition aux visas et laissez-passer pour étudiants délivrés par les différents États membres, comme c'est le cas actuellement.
 - Enfin, l'ASEAN devrait également se tourner vers l'intérieur pour surmonter le problème des rôles multiples et des chevauchements, ainsi que l'implication de multiples entités dans le développement de l'enseignement supérieur.

À ce jour, les trois domaines prioritaires sont la mobilité des étudiants, l'assurance qualité et le transfert de crédits, avec de nombreux programmes et initiatives défendus par des acteurs intra- et inter-ASEAN. Ces programmes et initiatives devraient être rationalisés et regroupés au sein d'une entité de l'ASEAN afin de faciliter et de soutenir le développement de l'enseignement supérieur de manière holistique dans la région, sur la base de principes régionaux.

6.2.- L'intégration du MERCOSUR dans l'enseignement supérieur

L'intégration du MERCOSUR dans l'enseignement supérieur est quelque peu paradoxale. Certains diront que, née comme un aspect secondaire du processus d'intégration régionale, elle a **connu plus de succès que l'intégration dans d'autres domaines beaucoup plus proches des objectifs initiaux**. En tout état de cause, elle est sans aucun doute utile comme élément de réflexion et de comparaison avec les processus en Afrique continentale et dans ses différentes régions.

Le chapitre des *Matériaux d'HAQAA* sur le sujet souligne que l'intégration régionale au niveau continental ou sous-continental n'est pas un processus simple : il existe des conflits de pouvoir à neutraliser, des asymétries structurelles à traiter, des différences juridiques et réglementaires, des lacunes en matière de ressources et de capacités à combler, ainsi que des rythmes différents de progression nationale vers l'intégration à prendre en compte pour atteindre des objectifs supérieurs.

Le chapitre démontre également que l'intégration universitaire, en particulier au niveau de l'enseignement supérieur, n'est pas seulement importante en soi. Elle a également un impact énorme sur les agendas d'influence (*soft power*) et un potentiel incroyable pour atteindre des objectifs d'intégration qui se sont avérés plus difficiles à atteindre lorsqu'ils étaient abordés uniquement d'un point de vue commercial ou économique.

Les questions spécifiques abordées par le chapitre sont toutes des préoccupations majeures des processus continentaux et régionaux africains : l'assurance qualité, la mobilité et, surtout, la reconnaissance. Par conséquent, la contribution du chapitre au *Matériaux d'HAQAA* et aux cours basés sur ces matériaux devrait être très précieuse.

Le chapitre se termine par la présentation de quelques enseignements et réflexions :

Après 30 ans de mise en œuvre de l'intégration académique, les nombreux acteurs qui façonnent le paysage de l'enseignement supérieur en Amérique du Sud – organismes régionaux (Secrétariat du MERCOSUR et bureaucratie régionale), organismes gouvernementaux nationaux (ministères de l'Éducation, secrétariats à l'Enseignement supérieur, vice-ministères ou départements, ministères des Affaires étrangères), les agences nationales d'accréditation, les conférences de recteurs, les autorités universitaires, les étudiants, les professeurs, les chercheurs et le personnel – ont sans aucun doute beaucoup de leçons et d'enseignements précieux à partager avec d'autres pays et régions qui cherchent à entreprendre un projet politique d'intégration académique.

- **Premièrement, au niveau régional, le respect des spécificités nationales et des législations locales a été un élément politique-clé.** Le fait que toutes les décisions soient prises au sein du MERCOSUR par consensus et non à la majorité transforme chaque pays en acteur possédant un droit au veto. Mais l'évolution du processus d'intégration a montré que le consensus n'a pas du tout été un obstacle à la réalisation des objectifs d'intégration. Plus précisément, pour le secteur de l'enseignement supérieur, **le gradualisme a été l'atout principal** : il a permis un ajustement régulier des lois nationales et des dispositions institutionnelles, ce qui explique en grande partie le succès lent, à petite échelle, mais éclatant. En outre, la nécessité d'établir un système régional de financement et de gestion des plans d'action du SEM (Secteur de l'éducation du MEROCUSR) a été évaluée et certaines mesures ont été prises, bien qu'elles ne soient pas encore pleinement en vigueur, notamment dans le cadre de SIMERCOSUR (le système de mobilité intégré créé par le Conseil du Marché commun en 2012).
- Deuxièmement, au niveau national, la création de synergies a été l'élément principal. **Un dialogue constant et honnête entre les équipes techniques des ministères de l'Éducation ou des institutions équivalentes s'est avéré être un facteur central, en particulier dans une région où le dialogue politique de haut niveau entre les bureaux exécutifs n'est pas facile ou habituel.** Ces équipes techniques ont été principalement responsables de la coordination des politiques régionales, constituant ainsi une véritable communauté épistémique, une communauté de pratique et une communauté d'apprenants. En outre, comme un certain nombre de représentants occupent leur poste depuis de nombreuses années, on peut dire qu'ils sont devenus les champions ou les sherpas de l'intégration académique régionale dans le secteur de l'enseignement supérieur en Amérique du Sud.

Troisièmement, au niveau institutionnel et individuel, la mise en œuvre progressive mais convaincante de la stratégie d'intégration universitaire a joué un rôle-clé dans le

démantèlement des mythes et des préjugés et dans la création d'une citoyenneté éducative régionale au sein des universités et de leurs communautés académiques et scientifiques.

- **Enfin, pour les sociétés sud-américaines en général, le SEM s'est avéré être un instrument pertinent pour faire progresser la citoyenneté régionale et les droits à l'éducation :**
 - le Plan stratégique d'action sociale du MERCOSUR (PEAS), adopté par les chefs d'État du MERCOSUR et approuvé par le Conseil du marché commun en 2010, encourage la solidarité, la coopération horizontale et les échanges pour l'amélioration des systèmes éducatifs, ainsi que la promotion et le renforcement des programmes d'échange pour les étudiants, les praticiens, les chercheurs, les gestionnaires, les directeurs et les professionnels.
 - La décision n°64/10 du Conseil du Marché commun relative au plan d'action pour la création du statut de citoyenneté du MERCOSUR préconise l'approfondissement des dimensions sociales et civiques du processus d'intégration afin de parvenir à un développement durable, dans la justice et l'inclusion sociale, au bénéfice des citoyens des pays du MERCOSUR, grâce à la mise en œuvre proposée d'une politique de libre circulation des personnes dans la région : égalité des droits et libertés civils, sociaux, culturels et économiques, et égalité d'accès aux possibilités de travail, de santé et d'éducation.

Le chapitre tente de montrer qu'un projet d'intégration académique solide est réalisable dans des régions spécifiques du Sud. L'intégration académique et scientifique des systèmes d'enseignement supérieur entraîne la création d'un réseau dense entre les jeunes étudiants, les diplômés, les enseignants et les chercheurs, ce qui se traduira par des opportunités plus nombreuses et de meilleure qualité pour les pays et au sein des régions, et façonnera les principales caractéristiques du futur leadership de la région dans les secteurs politique, économique, social, culturel, commercial, académique, professionnel et scientifique, au niveau national et régional, augmentant ainsi nos chances d'atteindre de meilleurs indicateurs de développement et de bien-être pour nos populations.

6.3.- L'intégration de l'UE dans l'enseignement supérieur

Ce chapitre des *Matériaux d'HAQAA* poursuit un double objectif :

- Le premier consiste à clarifier la nature essentielle du processus d'intégration lancé dans les années 1950 autour de la mise en place de la Communauté économique européenne, finalement transformée en Union européenne en 2009.¹² En effet, de mauvaises explications et de mauvaises (et très souvent volontairement trompeuses) interprétations du processus de l'UE (en général, en tant que processus d'intégration, et spécifiquement dans le domaine de l'ES), ont tellement embrouillé la discussion que ce qui caractérise la connaissance générale à ce sujet n'est pas tant l'ignorance ou l'insuffisance que quelque chose de bien pire : la confusion déguisée en expertise.

¹² La Communauté économique européenne (CEE), instituée par le traité de Rome en 1956-57, a été transformée en Communauté européenne (CE, sans « économique ») par le traité de Maastricht en 1992-93, qui a également créé l'Union européenne (UE). Enfin, le traité de Lisbonne, entré en vigueur en novembre 2009, a fusionné la CE et l'UE, donnant à l'entité fusionnée ce dernier nom : Union européenne. Il peut donc devenir très difficile de se référer précisément à ces entités d'un point de vue historique. Le lecteur doit toujours tenir compte du contexte. L'expression « CE / UE » peut également s'avérer utile. La Communauté européenne (CE) doit également être distinguée de la Commission européenne, qui n'est qu'une de ses institutions.

- Le second objectif, une fois les clarifications faites, est de proposer des éléments de réflexion sur l'Afrique, et non, comme cela est souvent proposé de manière cachée ou explicite, de copier l'Europe. En ce sens, le chapitre applique, dans le domaine spécifique de l'enseignement supérieur, l'approche qui a également été suivie dans le chapitre premier des *Matériaux d'HAQAA*.

Pour atteindre le premier objectif, le chapitre commence par distinguer trois aspects / voies / approches différents du processus d'intégration, même s'ils sont liés entre eux :

- **Premièrement, l'imposition d'obligations aux États** (dans de nombreux cas très similaires à celles qui existent dans les accords types de libre-échange promus par les États-Unis depuis les années 1990 et signés ensuite dans de nombreuses autres régions du monde : en conséquence, on pourrait avancer que le traité instituant la Communauté européenne – TCE – « englobe un accord de libre-échange de ce type »).
- **Deuxièmement, la création d'un mécanisme de création d'un nouveau droit** (la Communauté économique européenne – CEE, puis la Communauté européenne, et maintenant l'Union européenne) qui soit autonome par rapport aux États membres, même si ceux-ci participent évidemment à sa définition (c'est l'approche qui, dès le départ, différencie les traités de la Communauté européenne / de l'Union européenne des accords types de libre-échange, par exemple).
- **Troisièmement, la création d'un cadre de collaboration entre les États membres qui leur permette, sans avoir à transférer de compétences ou à être soumis à des obligations juridiques spécifiques, de coordonner leurs politiques et leurs activités** – aspect ou approche que le processus européen a développé avec succès mais qui ne lui est pas spécifique.

Ensuite, le chapitre présente certains aspects de l'histoire de l'intégration de la CE / UE dans l'enseignement supérieur qui conduisent au trop souvent mal compris « paradoxe de Maastricht ».

- Premièrement, il examine la double utilisation de la ***deuxième voie / approche de l'intégration CE / UE*** dans le domaine de l'enseignement supérieur :
 - Les règles juridiques : les directives CE / UE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Le traité fondateur de la CEE, le traité de Rome, ne conférait aucune compétence à la CEE en matière d'enseignement supérieur (et seulement une compétence très limitée sur ce que l'on appelait à l'époque la formation professionnelle – le TVET dans l'acronyme anglais à la mode maintenant), mais l'article 57.1 sur le droit d'établissement (dont le champ d'application a été étendu aux services par l'article 66) établit que : « Afin de *faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, le Conseil ... agit ... en émettant des directives relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres* ».

Sur la base de cette disposition, la CEE a commencé en 1977 à adopter un droit dérivé harmonisant un petit nombre de programmes d'études conduisant à des diplômes conférant des qualifications professionnelles. Bien plus tard, toutes ces directives ont été rassemblées dans une directive générale, très longue, mais encore très partielle, sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (directive 2005/36). Le chapitre 8 des Matériaux aborde cette question de manière très pertinente et très détaillée.

- Les activités communes dans le domaine de l'enseignement supérieur : les programmes financés par la CE / UE. Assez tardivement, au milieu des années 1980, la CEE a ouvert une nouvelle voie d'intégration dans le domaine de l'enseignement supérieur en utilisant également la deuxième voie d'intégration, à savoir la mise en place (et le financement !) de programmes, comme Comett, lancé en 1986, Erasmus en 1987, puis, peu après, Petra, Eurotecnet, Lingua et Iris. C'est ainsi qu'une toute nouvelle gamme de programmes s'est progressivement développée, couvrant tous les secteurs de l'éducation, à l'exception de l'enseignement obligatoire. Finalement, ils ont tous été absorbés par ERASMUS.

Il faut toutefois souligner que cette initiative n'a pas été conçue dans le cadre d'une politique communautaire (inexistante) de l'enseignement supérieur, mais dans celui d'une « politique des citoyens et de la jeunesse » visant à rapprocher le processus d'intégration des citoyens et, en particulier, de la jeunesse. En effet, l'initiative dans le domaine de l'enseignement supérieur et des universités n'était que l'une des initiatives recommandées par le rapport Adonnino de mars 1985, intitulé, de manière très significative, *Rapport (au Conseil européen) du Comité ad hoc sur l'Europe des citoyens* ».

- Deuxièmement, le chapitre souligne que l'intégration de la CE dans l'enseignement supérieur ne s'est pas faite uniquement (ni même principalement) sur la base de la promulgation du droit secondaire. La Cour de justice des Communautés européennes a « découvert » (ce fut, en effet, une découverte inattendue pour beaucoup ; certains pourraient même dire « une invention »)) que ***la première voie vers l'intégration (c'est-à-dire l'imposition dans les traités fondateurs d'obligations aux États membres), et en particulier le principe / la règle du traitement national proclamé à l'article 7 du traité CEE, s'appliquait également à l'enseignement supérieur.***

L'effet combiné de a) la découverte que le principe du traitement national s'applique également à l'éducation et de b) l'extension du droit dérivé à un domaine aussi sensible que l'éducation a été salué par beaucoup comme un grand pas en avant vers une « Europe des citoyens – ou des peuples », mais il a également suscité de très vives inquiétudes car il a été interprété par beaucoup comme créant le risque qu'un processus d'intégration débridé finisse par envahir des domaines politiques extrêmement sensibles que, de plus, les niveaux subcentraux de gouvernement (les Länder allemands en tout premier lieu) chérissaient comme étant « les leurs ».

Toutes ces préoccupations ont conduit à l'introduction dans le traité de Maastricht de 1992-93 (qui a modifié les traités CE) d'articles spécifiques sur l'éducation, la culture et la santé (domaines typiques dans lesquels les Länder allemands sont compétents). Cette introduction est souvent interprétée comme un « élargissement » des compétences communautaires à ces domaines. L'interprétation correcte est plutôt l'inverse : les articles spécifiques dans ces domaines ont été introduits pour garantir qu'il n'y aura pas de recours immodéré à un article « horizontal » (l'article 235 à l'époque) pour une action dans ces domaines ; par conséquent, ils ont été introduits pour restreindre explicitement le champ d'action de la Communauté. En effet, la disposition essentielle des articles n'est pas les paragraphes dans lesquels ils prévoient des « mesures de soutien », mais le dernier dans lequel il est établi sans ambiguïté que la Communauté peut « adopter des mesures d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ».

Ces développements constituent le contexte nécessaire pour comprendre pourquoi et comment le processus de Bologne a été lancé :

- par les ministres des États membres
- en dehors du cadre de l'UE, en tant que cadre politique de coopération
- sans aucune disposition légale (ni de la CE / UE, ni du droit international).

Cela peut certainement être interprété comme un autre exemple de la **troisième voie vers l'intégration de l'UE**. Mais il ne s'agit pas d'un exemple « pur » car il a abouti à un processus « européen » qui inclut de nombreux pays non membres de l'UE. Cela a été possible parce que, même si elle est née en dehors du cadre de la CE/UE, celle-ci, et en particulier l'une de ses institutions, la Commission européenne, est parvenue à jouer un rôle relativement important en tant que participante. Elle participe aux conférences ministérielles périodiques aux côtés de ses 49 pays membres (http://ehea.info/page-full_members) et elle est également un membre très actif du groupe de suivi de Bologne qui supervise le processus entre les réunions ministérielles (<http://www.ehea.info/page-the-bologna-follow-up-group>) ; et l'un des principaux instruments du processus, l'ECTS (European Credit Transfer System) a été mis en place par la Communauté européenne, à la suite du rapport Adonnino de 1985 déjà mentionné.

Le chapitre se termine par quelques distinctions pour guider la réflexion : différentes questions, différentes perspectives, différents cadres politiques et juridiques. Leur but, comme toujours dans les *Matériaux d'HAQAA*, n'est PAS d'expliquer en détail comment l'intégration de l'UE dans le domaine de l'enseignement supérieur se déroule, et encore moins de suggérer qu'elle constitue un « modèle » pour l'Afrique. L'objectif est d'offrir des éléments de réflexion de l'Afrique sur l'Afrique. Dans cette perspective, il semble nécessaire, même si la présentation est très simpliste, de souligner l'existence de questions différentes, d'approches différentes et de cadres politiques et juridiques différents.

Premièrement, seul un nombre très réduit de questions ont été abordées au niveau régional :

- Ceci est très clair dans le cas de l'action de la CE /UE.
 - *Des règles juridiques secondaires* n'ont été élaborées que sur la question de la reconnaissance des diplômes (des « diplômes » à part entière, et non des « crédits »).
 - *Les activités communes* ont été nombreuses et bien financées. Mais leur objectif global n'a été que de promouvoir
 - La mobilité et
 - La mise en réseau (entre individus et institutions),
- avec pour objectif principal de rapprocher le processus d'intégration des citoyens (et pas tellement d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur).
- Dans le cadre du processus de Bologne, de nombreuses autres questions ont certainement été discutées (mais toujours en un nombre très limité). Cependant, il ne faut jamais oublier que ces discussions, lorsqu'elles sont concluantes, et même si elles sont proclamées dans des déclarations ministérielles, ne deviennent jamais juridiquement contraignantes. Par conséquent, dans l'ensemble, le processus de Bologne doit être considéré comme un exemple d'*« instruments diplomatiques »* au sens des cadres analytiques examinés dans les deux premiers chapitres de ces documents.

Deuxièmement, les questions relatives à l'enseignement supérieur peuvent être, et ont été, abordées sous différentes perspectives et dans différents contextes politiques. L'un des meilleurs exemples est la manière dont la question de la reconnaissance a été traitée :

- *Le contexte de la reconnaissance des qualifications professionnelles est principalement celui de la construction d'un marché commun. C'est pourquoi la CE / UE l'a traitée par l'adoption de règles juridiques, comme condition pour rendre effective la libre circulation des travailleurs / professionnels entre les États membres et l'exercice du droit d'établissement dans d'autres États membres.*
- *Le contexte de la reconnaissance des qualifications académiques (diplômes) pour l'accès aux études de troisième cycle est principalement celui de la politique de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'UE l'a encouragée en mettant en place et en finançant des programmes, mais la responsabilité principale incombe aux établissements d'enseignement supérieur (EES) eux-mêmes qui, dans de nombreux pays du monde, y compris les États membres de l'UE, n'ont jamais eu de difficulté, dans l'exercice de leur autonomie, à accepter des diplômés d'autres pays dans leurs programmes d'études postuniversitaires. On peut donc se demander si l'autonomie des universités (ainsi que les financements publics et privés) n'est suffisante pour traiter cette question. Un accord international tel que la convention UNESCO / Conseil de l'Europe a-t-il réellement modifié la situation en termes de facilitation de l'accès aux études de troisième cycle ?*
- *Le contexte de la mobilité des étudiants au niveau du premier cycle (et, comme condition nécessaire ou pratique, la reconnaissance de parties / composantes d'un programme d'études / « crédits ») a été, dans le cas de la CE / UE, celui de la politique de la jeunesse et de l'intégration générale, avec l'objectif (ou comme un bon moyen disponible) d'amener l'intégration régionale aux citoyens (au moins à certaines catégories de citoyens) et de promouvoir leur internationalisation. Telle est la logique sous-jacente du programme de mobilité Erasmus pour les étudiants de premier cycle, depuis sa création dans le rapport Adonnino de 1985. L'utilisation du système européen de transfert de crédits peut être utile. Toutefois, le fondement juridique qui permet cette mobilité n'est pas le droit communautaire, mais l'autonomie des universités (dans le cadre des règles nationales), qui interagissent généralement dans le cadre d'accords bilatéraux ou plurilatéraux (et non en application de règles générales). C'est un point sur lequel la plupart de la littérature et des textes officiels restent silencieux.*

Troisièmement, dans le cas de la CE / UE, le traitement national est un principe de base :

En effet. Au-delà des règles juridiques spécifiques et des activités communes, ce qui a réellement souligné l'intégration de la CE/UE dans le domaine de l'enseignement supérieur a été l'acceptation (sur le plan juridique et, en particulier, politique) que le principe général du traitement national (traiter les citoyens et les entreprises d'autres États membres comme ceux de son propre pays) « existe et signifie quelque chose ». On peut affirmer que c'est ce qui a créé l'état d'esprit adéquat qui favorise la mobilité intra-communautaire et la reconnaissance des qualifications.