

LES NOTES DE POLITIQUE D'HAQAA-3

Série sur l'intégration continentale et régionale dans
l'enseignement supérieur africain

Note de politique n°2

DES IDÉES FAUSSES SUR L'HARMONISATION... ET UNE CONCLUSION POLITIQUE CONCERNANT L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

R. Torrent
Décembre 2023

Note : Les Notes de politique d'HAQAA sont rédigées dans le cadre d'HAQAA-3 mais n'engagent que leurs auteurs. Cette note a grandement bénéficié de tous les commentaires et discussions lors du deuxième webinaire du Réseau africain sur l'intégration régionale et continentale dans l'enseignement supérieur. Toutes les erreurs, lacunes ou confusions restantes sont de la seule responsabilité de l'auteur.

Les Notes sont en accès libre et peuvent être diffusées librement. Cependant, d'un point de vue épistémologique, elles sont toujours un « travail en cours » ouvert à la critique et à la révision.

INDEX

INTRODUCTION.....	
UNE DISTINCTION ESSENTIELLE ET DIX IDÉES FAUSSES SUR L’HARMONISATION 2	
UNE DISTINCTION ESSENTIELLE	2
DIX IDÉES FAUSSES.....	3
ET UNE CONCLUSION CONCERNANT L’ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	9

INTRODUCTION

L'**harmonisation** est l'un des thèmes dominants du débat sur l'intégration continentale et régionale dans l'enseignement supérieur (ES) africain. Le chapitre 3 des *Matériaux d'HAQAA sur l'intégration continentale et régionale dans l'enseignement supérieur africain* (les *Matériaux d'HAQAA*), rédigés par le prof. Juma SHABANI, identifie les *processus d'harmonisation, d'homogénéisation et de convergence* comme l'un des trois principaux sujets pris en compte dans le cadre régional et continental, les deux autres étant la *reconnaissance, l'intégration* et la *mise en réseau des établissements et des infrastructures universitaires et de recherche*. Cependant, le développement de la série de MOOC dans la deuxième phase d'HAQAA a montré qu'un grand nombre de malentendus et d'idées fausses étaient sous-jacents à cette considération. Le problème n'est pas seulement sémantique ; il embrouille le processus de conception et de mise en œuvre des politiques.

C'est pourquoi, après avoir discuté de la question de la *reconnaissance* lors du premier webinaire du réseau africain d'HAQAA sur l'intégration continentale et régionale dans l'enseignement supérieur africain (le « Réseau africain d'HAQAA »), le thème choisi pour le *deuxième webinaire était la signification de l'« harmonisation » et les difficultés à trouver la bonne approche pour aborder les questions liées à ce concept.*

La présente note politique, rédigée sous la seule responsabilité de son auteur, comme toutes les *Notes politiques de politique d'HAQAA-3*, prend en compte les discussions de ce webinaire.

UNE DISTINCTION ESSENTIELLE ET DIX IDÉES FAUSSES SUR L'HARMONISATION

Le webinaire est organisé autour de la présentation et de la discussion de dix affirmations qui semblent vraies (et qui ont d'ailleurs été reconnues comme essentiellement vraies dans une enquête menée auprès des participants avant le webinaire) mais qui sont, en fait, fausses. Elles seront présentées et critiquées successivement dans ce dossier. Mais, tout d'abord, il nous faut brièvement présenter une distinction essentielle.

UNE DISTINCTION ESSENTIELLE

La distinction entre « harmonisation » (des législations nationales) et « convergence » (des politiques et des situations qu'elles créent ou favorisent).

Cette distinction n'est pas une simple question de terminologie. Elle est éminemment politique car elle met en évidence l'existence de deux approches (pas nécessairement incompatibles) de l'intégration régionale.

- **L'harmonisation implique la production d'un « droit collectif »** par une entité régionale légitimée (par exemple, l'Union européenne) ou un regroupement collectif d'États membres (qui pourrait être une assemblée des chefs d'État et de Gouvernement dans d'autres cadres régionaux). Dans tous les cas, cela implique que

les États membres sont légalement soumis aux décisions promulguant de nouvelles lois prises par une autre entité ou par un organisme collectif, ce qui peut être difficile à accepter de certains points de vue politiques.

- **Par convergence, nous entendons un processus par lequel les États membres impliqués dans un processus d'intégration régionale essaient plus ou moins (« essaient » seulement, et toujours « plus ou moins ») d'aller dans la même direction en termes de politiques.** Bien entendu, ce processus ne remet pas en question la capacité de chaque État à décider de ce qu'il considère comme adéquat en termes de législation. Il est acceptable à certains points de vue qui auraient de grandes difficultés à accepter l'harmonisation juridique.

La présente note d'information traite de l'« harmonisation » au sens susmentionné, c'est-à-dire juridique.

DIX IDÉES FAUSSES

1^{ÈRE} AFFIRMATION ERRONÉE

Dans une économie capitaliste avancée (celle de l'Allemagne, par exemple), l'intervention de l'État par le biais de la réglementation est limitée à la correction des « défaillances du marché ».

Vous trouverez facilement sur Internet, ou dans la plupart des manuels, une définition standard des « défaillances du marché » ; voir, par exemple, https://en.wikipedia.org/wiki/Market_failure.

Pour critiquer cette affirmation, il suffit de réfléchir à notre expérience personnelle et de penser au nombre de fois où toute personne vivant en Allemagne rencontre des réglementations, du lever jusqu'au moment où il arrive au travail : les énormes quantités de réglementations derrière le simple fait d'allumer la lumière ou de laisser couler l'eau dans la salle de bain ; même avant cela, l'énorme quantité de législation derrière la construction de n'importe quel bâtiment ; pendant le petit-déjeuner, une autre énorme quantité de réglementations sur l'alimentation (voir ci-dessous). Et quand il s'agit de prendre sa voiture ou d'utiliser les transports publics pour se rendre au travail : encore une énorme réglementation ; et avez-vous pensé, d'un point de vue juridique, à une rue : combien de pages d'épais textes législatifs sont nécessaires pour qu'elle puisse exister ? Et nous ne sommes pas encore entrés dans le monde de l'éducation, de la santé, de la sécurité sociale, des banques et des marchés financiers (voir ci-dessous).

Il vaut mieux considérer la loi, non pas comme une correction des défaillances du marché, mais comme une créatrice de marchés. Les marchés sans régulation ne sont pas des « marchés capitalistes avancés » ; ce sont, en tout état de cause, des « marchés noirs », ce qui est tout à fait différent. Et réfléchissez à ce fait qui est très évident mais que l'on ne souligne pas assez : on a besoin de dispositions réglementaires (et d'une jurisprudence) très sophistiquées (et longues) en matière de droit de la concurrence simplement pour que les marchés fonctionnent, plus ou moins, comme ces marchés libres, non réglementés, décrits dans les manuels. Ironique, n'est-ce pas ?

2^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Lorsqu'il existe des réglementations étatiques, mais qu'elles divergent, avec pour conséquence l'apparition de barrières indirectes au commerce et à l'investissement entre opérateurs économiques d'États différents, il existe deux moyens alternatifs de résoudre ce problème dans un processus d'intégration régionale / continentale : l'harmonisation régionale des législations ou la reconnaissance mutuelle.

C'est une affirmation qui revient très souvent dans les discussions sur les relations économiques internationales et l'intégration régionale. Mais a-t-elle un sens ? Il est évident que non.

Si un État, pour des raisons environnementales, ou de protection de la santé, ou de limitation du pouvoir de certains agents économiques ... ou pour toute autre raison justifiée, impose à ses citoyens et à ses entreprises une réglementation qui entraîne très souvent des coûts élevés pour les entreprises, renoncera-t-il à cette réglementation pour les entreprises opérant à partir d'autres États où la réglementation est moins coûteuse et où la protection de l'environnement ou de la santé est moindre ? Si un État impose des conditions très strictes à ses citoyens pour l'exercice de certaines activités économiques ou professions, renoncera-t-il à ces conditions pour les citoyens d'autres États ? Non, bien sûr.

Très souvent, dans le cadre de la « reconnaissance mutuelle », ce n'est pas une véritable reconnaissance mutuelle de réglementations divergentes que l'on propose mais, tout simplement, une « déréglementation », ce qui est tout autre chose.

La reconnaissance mutuelle n'est pas une baguette magique qui résout le problème causé par l'existence de réglementations divergentes (et la création de « barrières indirectes » qui en découle) dans les États qui tentent de mettre en place un processus d'intégration régionale (un problème certainement très difficile).

3^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Dans le contexte de la Communauté européenne / de l'Union européenne, le principe de la reconnaissance mutuelle étant inscrit dans les traités fondateurs, le besoin d'harmonisation est très limité.

Cette affirmation est, encore, totalement fautive. Le prétendu principe de « reconnaissance mutuelle » peut apparaître dans certains manuels sur l'intégration européenne et sur l'intégration régionale en général, mais il n'est pas inscrit dans les traités fondateurs de l'UE. Les *Notes de politique d'HAQAA* n'étant pas le lieu adéquat pour des discussions d'ordre académique, contentons-nous d'examiner les faits :

- Le Livre blanc, publié par la Commission européenne dans la deuxième partie des années 1980, en vue de réaliser un marché intérieur sans contrôles aux frontières (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310>) prévoyait la promulgation de centaines (oui, des centaines) de textes législatifs d'harmonisation (qui ont effectivement été promulgués jusqu'en 1992).

- Le nombre de textes législatifs européens harmonisant (seulement partiellement !!!) d'importants domaines relevant de la compétence de l'UE (des produits alimentaires et agricoles aux marchés financiers) est énorme.
- Et, comme nous le verrons dans une minute, même un sujet aussi « essentiel » (dit avec ironie) que le bruit des machines fonctionnant à l'extérieur, nécessite plus de 70 pages d'une législation épaisse, pleine de formules mathématiques et de schémas.

Tout cela aurait-il un sens si le principe de la reconnaissance mutuelle était inscrit dans les traités ? Certainement pas.

4^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Lorsqu'une harmonisation est nécessaire, la Communauté européenne / l'Union européenne ne peut adopter que des « directives ».

5^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Quant à son contenu, une directive est un type de législation très particulier dans lequel l'UE (la CE auparavant) se contente d'édicter les grandes lignes de la réglementation et laisse aux États membres la tâche de « concevoir les détails » de cette législation.

Il est préférable de discuter de ces deux affirmations erronées ensemble car, en général, elles sont également affirmées (et pensées) conjointement.

Première idée fausse. Il y a toujours eu différents actes de droit dérivé de l'UE (anciennement Communauté européenne) (« dérivé » dans le sens où ils sont adoptés par l'UE (anciennement Communauté européenne) et non par ses États membres). Différentes dispositions des traités donnent à l'UE (anciennement la Communauté européenne) différentes possibilités juridiques en ce qui concerne la forme des actes législatifs. Principalement, certaines dispositions confèrent la possibilité d'adopter des directives, d'autres des règlements. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en novembre 2009, tout cela a changé car ce traité modifie la forme juridique de la législation de l'UE.

Mais la différence entre ces actes juridiques concerne davantage la FORME et les EFFETS JURIDIQUES que le fond. L'UE (anciennement la Communauté européenne) a toujours utilisé les deux formes juridiques (directives et règlements) pour produire une législation harmonisée.

Deuxième idée fausse. Le terme « directive », très spécifique au droit communautaire, a toujours suscité – et continue de susciter – même au sein des États membres de l'UE, un grand malentendu. Il est très souvent interprété comme le mot allemand semble le signifier : « Richtlinien », qui en français peut facilement être traduit par « lignes directrices » ; ou même « blueprint » en anglais. Cette question a été débattue lors de la rédaction du traité de Rome et traduite dans toutes les langues ; les autres États membres n'ont pas suivi l'approche allemande et ont inventé un nouveau terme pour ce qui était un acte de droit dérivé très particulier : « directive » en français et « direttiva » en italien. Cette approche a été suivie dans les traités successifs élargissant la Communauté européenne et, plus tard, l'UE.

Les « directives » sont différentes des « règlements » en ce qui concerne leurs effets juridiques (comme nous le verrons dans la critique de l'affirmation erronée suivante). Mais elles peuvent être aussi détaillées que les règlements en ce qui concerne la substance, ne laissant aux États membres aucune marge d'appréciation en ce qui concerne le contenu réglementaire de leurs dispositions. Prenons quelques exemples :

- La DIRECTIVE 2000/14/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 8 mai 2000 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux émissions sonores dans l'environnement des matériels destinés à être utilisés à l'extérieur des bâtiments, à laquelle il a déjà été fait allusion (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0014>) comporte 78 pages et sa version consolidée est marquée par un niveau de détail incroyable de ses dispositions et annexes (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000L0014-20090420>).
- Les dispositions extrêmement détaillées des directives sur les banques et les marchés financiers qui sont énumérées à l'adresse https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/financial-services-legislation/overview-financial-services-legislation_en. Et, en particulier, la DIRECTIVE 2006/48/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (refonte), qui compte 200 pages. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0048>).
- Et, tout particulièrement, la DIRECTIVE 2005/36/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0036>), qui n'harmonise que très partiellement les réglementations des États membres sur ce sujet (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005L0036-20140117>, pour sa version consolidée) qui a déjà été discutée dans le premier webinar du réseau africain HAQAA et dans la première *Note de politique* de cette série.

6^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Quant à ses aspects plus formellement juridiques, la directive est également un élément très particulier de la législation internationale / régionale car elle n'entre en vigueur qu'après avoir été transposée / internalisée / domestiquée par les États membres.

Il s'agit d'une affirmation erronée qui pollue la réflexion de nombreux spécialistes de l'intégration régionale (et même de la plupart des Européens).

Afin d'aborder cette question en termes clairs, il convient de distinguer le droit communautaire (en fait, tout droit régional / continental) en tant que « **droit pour les individus** » et « **droit pour les États** ».

- La caractéristique des directives est que, formellement et dans leurs effets juridiques, elles ont toujours été une sorte de législation « incomplète » car, *en tant que loi pour les individus, elles n'arrivent pas « aux citoyens » directement et immédiatement, en tant que règlements, mais ont besoin, pour atteindre cet effet, d'un « texte*

d'application de la loi nationale » (la forme de ce texte peut changer : c'est la « flexibilité » qu'offre une directive). De plus, les directives donnent un délai pour y parvenir (« à les transposer dans le droit national »).

- *Mais elles deviennent le « droit pour les États » à partir du moment où elles sont publiées et entrent en vigueur. Cela signifie qu'elles créent des obligations pour les États à partir de ce moment précis. En termes de politique : la politique (ou le changement de politique) intégrée dans la directive « est là » depuis ce moment, que la directive soit transposée de manière adéquate ou non. Les États membres qui ne la transposent pas enfreignent le droit communautaire et n'empêchent pas l'UE et les États membres qui l'ont transposée de poursuivre la politique (probablement nouvelle) prévue par la directive.*

7^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le processus de Bologne fonctionne, d'un point de vue juridique, sur la base du principe de reconnaissance mutuelle inscrit dans les traités CE / UE.

Cette affirmation est erronée pour deux raisons principales.

- Premièrement, parce qu'elle interprète mal le processus de Bologne, qui n'a pas été lancé et ne s'est pas développé comme un processus européen, mais plutôt comme un processus mené par certains États membres puis élargi à de nombreux États européens (en particulier les États d'Europe de l'Est) qui ne sont pas membres de l'UE.
- Deuxièmement, parce que le processus de Bologne ne repose sur aucune disposition légale. Il fonctionne comme un cadre pour la convergence politique volontaire (plus ou moins intense) des États participants.

Cela étant dit, l'UE, en particulier par l'intermédiaire de la Commission européenne, a été en mesure d'influencer fortement ce processus, notamment grâce à la mise en place d'un programme réussi, le programme Erasmus.

8^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Dans le contexte africain, la Convention d'Addis-Abeba révisée de l'UNESCO sur la reconnaissance des études, des certificats, des diplômes, des grades et autres titres de l'enseignement supérieur dans les États africains constitue la base d'un processus progressif d'harmonisation de l'enseignement supérieur africain.

9^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Dans le contexte africain, le protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement (protocole sur la libre circulation de l'UA), initialement contenu (1991) dans le traité d'Abuja et, en quelque sorte « réadopté » plus de 20 ans après dans le contexte de la ZLECAf, n'envisage pas de processus d'harmonisation des lois.

Comme pour les affirmations 4 et 5 ci-dessus, il est préférable d'examiner ces deux affirmations erronées ensemble.

- Tout d'abord, il convient d'étudier attentivement la Convention d'Addis-Abeba de l'UNESCO, en particulier en ce qui concerne sa principale disposition, l'article III.2 - Obligations relatives à la reconnaissance des qualifications. Les paragraphes de cet article stipulent :
 - 1. *Chaque partie reconnaît, aux fins de l'accès à chacun de ses programmes d'enseignement supérieur, les qualifications délivrées par les autres parties qui satisfont aux conditions générales d'accès à ces programmes d'enseignement supérieur respectifs, à moins qu'une différence substantielle ne puisse être démontrée entre les conditions générales d'accès dans la partie où les qualifications ont été obtenues et celles dans la partie où la reconnaissance des qualifications est demandée.*
 - 2. *Les parties conviennent de prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'accès aux établissements d'enseignement supérieur de leur pays aux titulaires de qualifications d'autres parties qui satisfont aux conditions d'admission au programme d'enseignement supérieur approprié.*

Si une « *différence substantielle* » peut être constatée, au sens du paragraphe 1, ou si les « *conditions d'admission* » divergent, au sens du paragraphe 2, aucune disposition de la Convention n'y remédie, ni n'envisage un « processus progressif d'harmonisation » des législations des États membres parties à la Convention.

- En revanche, si vous examinez le protocole au traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement (protocole de l'UA sur la libre circulation), vous découvrirez l'article 26, relatif à la coordination et à l'harmonisation, qui stipule :
 - 1. *Conformément à l'article 88¹ du traité d'Abuja et guidés, le cas échéant, par la feuille de route de mise en œuvre annexée au présent protocole, les États parties harmonisent et coordonnent les lois, politiques, systèmes et activités des communautés économiques régionales dont ils sont membres qui ont trait à la libre circulation des personnes avec les lois, politiques, systèmes et activités de l'Union.*
 - 2. *Les États parties harmonisent leurs politiques, lois et systèmes nationaux avec le présent protocole et s'inspirent, le cas échéant, de la feuille de route pour la mise en œuvre annexée au présent protocole.*

Par conséquent, au sens du cadre analytique de l'intégration régionale présenté dans le premier chapitre des *Matériaux d'HAQAA* sur l'intégration africaine et régionale dans l'enseignement supérieur, le protocole de libre circulation de l'UA est beaucoup plus « dynamique » que la convention d'Addis-Abeba sur la reconnaissance. Il envisage un processus d'harmonisation progressive.

10^{ÈME} AFFIRMATION ERRONÉE

Pour que l'Afrique atteigne un niveau d'intégration comparable à celui de l'UE dans le domaine de l'enseignement supérieur de premier et de second

cycle, il est absolument nécessaire d'adopter des dispositions juridiques continentales harmonisant certains aspects de la législation des États dans ce domaine.

Cette affirmation est manifestement erronée pour deux raisons.

- Tout d'abord, parce que, dans le domaine de l'enseignement supérieur de premier et de deuxième cycle, l'intégration dans l'UE n'a pas nécessité l'harmonisation de la législation nationale (qui est exclue de la compétence de l'UE depuis 1992 par l'article sur l'éducation dans les traités de l'UE, lequel ne permet que des mesures de soutien à l'exclusion de l'harmonisation). De plus, comme indiqué plus haut, le processus de Bologne est fondé sur une convergence volontaire et n'envisage pas d'harmonisation juridique des législations nationales. Ainsi, si le précédent européen doit être invoqué, il ne conduit pas à affirmer la nécessité d'une harmonisation juridique.
- Ensuite, parce que la principale force motrice de l'intégration de l'UE dans ce domaine est venue de la coopération volontaire entre les universités de différents pays et de l'acceptation par chacune d'entre elles d'étudiants venant d'autres universités.

ET UNE CONCLUSION CONCERNANT L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La discussion de ces dix affirmations erronées et, en particulier de la dernière, ne mène qu'à une seule conclusion, qui a été formulée avec force et conviction par le prof. OYEWOLE, Secrétaire général de l'Association des universités africaines (AUA), à la fin du deuxième séminaire en ligne du Réseau africain sur l'intégration régionale et continentale dans l'enseignement supérieur :

Au lieu de compter sur une harmonisation venue « d'en haut », comme la baguette magique qui produira une telle intégration, les universités doivent prendre conscience du fait qu'elles peuvent déjà avancer, « par le bas », sur la voie de l'intégration en s'appuyant sur leurs propres compétences et en collaborant avec d'autres universités dans d'autres pays du continent.

Et la meilleure politique publique pour favoriser l'intégration régionale et continentale de l'enseignement supérieur en Afrique est celle qui consiste à donner aux universités les moyens d'être les principaux agents de cette intégration. « Autonomiser » signifie, dans ce domaine comme dans d'autres,

- faire prendre conscience aux universités de leurs propres capacités,
- les encourager à utiliser ces capacités et
- favoriser leur collaboration grâce à des programmes de soutien bien conçus, encourageant la mobilité des étudiants par le biais d'accords entre universités et d'actions unilatérales de la part de chacune d'entre elles.

Et cela peut se faire sur la base d'une législation déjà existante.