
Processus de Bologne. Nouveaux acteurs, nouveaux réseaux, nouveaux équilibres européens et nationaux dans l'enseignement supérieur

Congrès international AREF 2007 (Actualité de la Recherche en Education et en Formation)

Sarah Croché*

** Groupe de recherche sociologie action sens
Facultés universitaires catholiques de Mons
Chaussée de Binche 151
BE-7000 MONS
croche@fucam.ac.be*

RÉSUMÉ : Le processus de Bologne a installé les conditions nécessaires à l'émergence d'un nouvel espace sociopolitique de l'enseignement supérieur. Cet espace de coopération/compétition change les équilibres de pouvoir européens et nationaux : les relations que les pays maintiennent entre eux et avec la Commission européenne sont inscrites dans un jeu de coopération/compétition, il en est de même de celles que les organisations corporatistes entretiennent entre elles et avec les autres acteurs du processus. La Commission joue un rôle central dans cet espace à côté d'organisations qui se trouvent forcées de discuter de sujets qui les opposaient et qui modifient leurs relations. Cet article traite du mécanisme décisionnel du processus de Bologne. Il analyse les réseaux qui constituent le nouvel espace sociopolitique, les stratégies développées par ses acteurs pour lui permettre d'exister.

MOTS-CLÉS : Processus de Bologne, espace sociopolitique, construction d'experts.

1. Problématique, méthodologie et corpus

Cet article analyse le mécanisme décisionnel du processus de Bologne, les réseaux qui lui permettent d'exister et les stratégies d'acteurs. Il étudie particulièrement le rôle que joue la Commission européenne. La Commission a acquis une influence croissante dans le processus. Son passage d'un statut d'observateur (1998) à celui d'acteur incontournable (2001 et plus encore en 2005) incite à s'interroger sur les mécanismes qui lui ont permis d'intégrer le processus. En partant de l'analyse selon laquelle le processus est un mécanisme de coopération/compétition, cet article discute l'hypothèse selon laquelle la Commission est parvenue à contrôler le processus de Bologne parce qu'elle met à la disposition des pays les outils qui leur permettent de coopérer à un échelon européen ; et parce qu'elle a participé à l'europanisation des organisations d'acteurs corporatistes qui étaient jusque là peu impliquées dans les décisions de réformes de l'enseignement supérieur, créant ainsi un nouvel espace sociopolitique de l'enseignement supérieur.

Cet article prend appui sur un matériau recueilli par deux démarches complémentaires. D'une part, des interviews d'acteurs du processus. Quarante-cinq interviews ont été réalisées de représentants des États, de la Commission européenne, du Conseil de l'Europe, de l'UNESCO, de l'OCDE, de l'EUA (European University Association), d'EURASHE (European Association of Institutions of Higher Education), d'ESIB (National Unions of Students in Europe), de l'IE (International Education), de l'UNICE (Union des Confédérations Industrielles et des Employeurs d'Europe) et de l'ENQA (European Network Quality Assurance). Ces interviews permettent d'éclairer les événements passés et d'accéder aux réseaux, ainsi qu'aux représentations et aux stratégies des acteurs. D'autre part, l'analyse des documents produits par les acteurs du processus, i.e. la littérature grise qui donne accès à un ensemble d'éléments factuels ainsi qu'aux justifications des orientations promues par les acteurs.

2. Processus de Bologne : nouveaux réseaux, nouveaux acteurs, nouveaux équilibres européen et nationaux dans l'enseignement supérieur

2.1. L'acceptation progressive des organisations supra et internationales et des associations corporatistes dans un domaine de souveraineté nationale

2.1.1. De l'ouverture du processus à tous ...

Résultat d'un accord de coopération intergouvernementale qui associait les ministres de l'enseignement supérieur de quatre pays d'Europe en 1998 à la Sorbonne, vingt-neuf en 1999 à Bologne, le processus de Bologne s'est installé en dehors du cadre communautaire. La mise à l'écart de la Commission européenne, de l'UNESCO, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe qui avaient œuvré pour le rapprochement des systèmes européens d'enseignement supérieur depuis les années '50 peut être lue comme une volonté des États de rester maîtres de leurs politiques. En 1998, le souhait des promoteurs du processus était qu'il soit ensuite laissé aux universités, considérées comme les plus aptes à poursuivre le processus de coopération qu'elles avaient (pré)installé en adoptant la *Magna Charta Universitatum* en 1988 et à affronter la régulation par le marché.

Le projet de Bologne de créer un espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) n'est toutefois pas resté sous le contrôle des seuls États. En 2001, à Prague, les ministres de trente-deux pays ont créé deux groupes de pilotage composés des États (voix délibérative), auxquels se sont ajoutés l'EUA, l'EURASHE, l'ESIB, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne comme membres consultatifs. Le sommet de Prague est un moment ambigu de structuration du processus : certaines ambitions ont été confirmées par l'inclusion des autorités académiques et des étudiants, d'autres ont été abandonnées quand la Commission européenne et le Conseil de l'Europe ont été acceptés dans le processus. La structuration du processus s'est poursuivie à Berlin (2003) lorsque les ministres de quarante pays ont décidé de le limiter aux quarante-huit pays signataires de la Convention culturelle européenne qui a été conclue en 1954 sous l'égide du Conseil de l'Europe ; et à Bergen (2005), lorsque les ministres de quarante-cinq pays ont intégré l'EI, l'UNICE et l'ENQA. Le sommet de Londres qui a réuni les ministres de quarante-six pays (2007) a montré que la structuration du processus touchait à sa fin, les ministres n'ont intégré aucune nouvelle organisation dans les structures de suivi.

2.1.2. ... à la différenciation des rôles et des modes d'accès à l'influence

Depuis 2005, le processus paraît bien installé, il est doté de règles et regroupe les organisations qui peuvent prétendre à une voix dans le domaine de l'enseignement supérieur en Europe. Le processus repose toutefois sur un ensemble de procédures pragmatiques et non pas démocratiques, la pluralité des acteurs impliqués se fait uniquement au nom de la *bonne gouvernance*. La Commission européenne a donné un contenu communautaire à cette notion de *bonne gouvernance* dans son livre blanc de 2001 sur la "Gouvernance européenne" (Commission européenne, 2001) avec lequel elle entend bâtir le substrat idéologique d'une *bonne gouvernance européenne* qui laisse une place importante à la société civile. Dans le contexte de Bologne, à partir de 2005, la Commission –qui a facilité l'intégration des organisations d'acteurs corporatistes dans le processus (cfr. ci-après) qu'elle tente de contrôler depuis 1998- n'avait plus qu'à déployer son action pour prendre le pilotage du projet. C'est ce qu'elle a fait à Bergen lorsqu'elle a demandé un droit de vote, i.e. d'être considérée comme membre du processus au même titre que les États. Sa requête a été acceptée sans réserve, la Commission n'a rencontré aucune opposition des États ou des organisations corporatistes, ces dernières n'ont à aucun moment formulé la même demande. Ce changement de statut incite la Commission à agir de manière soutenue et légitime ses actions dans le domaine de l'enseignement. Jamais auparavant les États ne l'avaient autorisée à intervenir de manière aussi claire dans leurs politiques ; lui accorder le droit de vote peut être interprété comme une délégation partielle de leurs compétences à l'instance européenne. L'importance de la Commission dans le processus a été démontrée lors des rencontres préparatoires du sommet de Londres (2007) au cours desquelles les acteurs ont discuté de la nécessité de créer une structure pour assurer la pérennité du processus au-delà de 2010. La question demeure de savoir si cette structure, que les ministres ont également appelée de leurs vœux à Londres, sera essentiellement pilotée par la Commission ou par le Conseil de l'Europe.

Le mécanisme décisionnel qui s'est élaboré progressivement s'accompagne ainsi d'une différenciation des acteurs engagés (les institutions supranationales sont plus puissantes qu'ailleurs et évoluent dans un espace politique dans lequel les pays sont profondément enracinés) et des modes d'accès à l'influence (voix délibérative ou consultative). En intégrant l'EUA, l'ESIB et l'EURASHE, les pays membres du processus ont également décidé quel type de société civile pouvait avoir voix au chapitre dans les décisions de réformes. Avec Bologne, nous assistons à ce que Barblan (2003) a nommé la *supranationalisation*, définie comme la forme la plus intégrée de l'action collective qui correspond à une forte institutionnalisation des acteurs à l'échelon européen et à leur cooptation formelle au sein du processus de décision.

2.2. Un nouvel espace de décision

2.2.1. De nouveaux experts de l'enseignement supérieur

Les groupes de pilotage sont devenus des lieux de dialogues entre des acteurs qui entretenaient traditionnellement des relations conflictuelles sur les scènes nationales, ce qui a produit des effets imprévus. La connaissance mutuelle entre des représentants des étudiants, des autorités académiques et des responsables politiques, suscitée par le processus, a facilité la négociation d'enjeux nationaux. Le processus a fait évoluer leurs positions en les associant à son pilotage, entraînant ainsi des connivences inédites. Cette constatation amène à s'interroger sur les conséquences de l'eupéanisation sur la redistribution du pouvoir entre les partenaires nationaux : que devient le rôle des autorités nationales si les groupes de pilotage deviennent des instances où les responsables de l'enseignement, les étudiants, les syndicats et les employeurs ont développé une culture commune et des méthodes de travail qui leur permettent de s'entendre facilement sur les réformes à entreprendre (Croché, 2006).

Si les décisions appartiennent formellement aux ministres qui tiennent un sommet tous les deux ans, elles sont préparées par les groupes de pilotage où siègent des techniciens spécialistes de l'enseignement (représentants des États ou des organisations). Ceux qui le connaissent de l'intérieur s'accordent pour dire que le processus est mené par une trentaine d'experts qui ont appris à se connaître et dont les compétences sont incontestables. Certains accompagnent le processus depuis 1998, ils ont suivi la réforme sous différentes casquettes institutionnelles. Leur permanence dans le processus leur donne une influence significative. Comme l'exprime un représentant de l'EUA, « c'est une atmosphère assez cordiale, le processus de Bologne, de gens qui se connaissent, un peu toujours les mêmes, [...]. Il y a une communauté de gens qui se connaissent [...], c'est plus difficile d'engager le fer contre des gens que vous connaissez bien, avec lesquels vous avez des rapports amicaux, [...] » (Entretien EUA, 22/11/2005). Le processus construit un espace de sens discursif au sens de Hall (1986) où les fondements des politiques sont aménagés selon les événements. Cet espace reste hermétiquement fermé à ceux qui n'ont pas contribué à l'évolution du processus et qui ne partagent pas la culture commune qui permet de comprendre les débats conduits par les experts. La domination du processus par des experts a pour effet positif qu'ils s'entendent sur des solutions pratiques, pour effet négatif que leurs avis reflètent peu celui de leurs mandants.

2.2.2. Le rôle de la Commission européenne dans le processus décisionnel

La Commission a progressivement acquis un rôle majeur dans le processus décisionnel. Confinée dans un statut d'observatrice à la Sorbonne, elle a tenté de contrôler le processus dès 1998 en proposant de le limiter aux pays de l'Union européenne. L'échec de cette tentative n'a pas affaibli son envie de contrôle qui s'est concrétisée lors des sommets suivants au cours desquels est parvenue à convaincre les États de lui accorder un rôle de plus en plus important.

L'influence de la Commission a été de pair avec le renforcement des organisations qu'elle a réussi à faire intégrer dans le processus en même temps qu'elle. C'est sous l'impulsion de la Commission que l'EUA, l'EURASHE et l'ESIB ont été accueillis dans le processus en 2001. Dès 1998, la Commission a financé la CRE (Association des universités européennes) et la CRUE (Confédération des Conférences de Recteurs de l'Union européenne) (qui ont fusionné en 2001 pour devenir l'EUA) pour qu'elles produisent un rapport d'évaluation du projet de la Sorbonne ; dès 2000, elle a permis à l'ESIB d'être consultée par le Conseil des ministres de l'éducation des pays de l'Union. En invitant l'EUA, l'EURASHE et l'ESIB dans les instances de pilotage, les ministres ont confirmé la stratégie de la Commission qui voulait associer aux décisions les acteurs qui auraient pu s'y opposer. La Commission a donc contribué à institutionnaliser le rôle de ces organisations dans l'eupéanisation de l'enseignement, notamment en s'appuyant sur ESIB pour diffuser l'information sur le programme de mobilité Erasmus, en confiant à l'EUA la rédaction des rapports *Trends* établis avant chaque sommet et en présentant les réformes de Bologne engagées dans chaque pays. La Commission a ainsi légitimé leur expertise et a donné à ces organisations un rôle important dans la réflexion sur la construction de l'EEES. La participation de ces organisations au processus a toutefois produit des effets en cascade touchant à la fois à leur fonctionnement et à leurs positions idéologiques. Par leur intégration au processus, par les responsabilités dont elles ont hérité, les trois associations se sont fortement institutionnalisées. Les conventions conclues entre la Commission et ces organisations font de ces dernières des experts et des pourvoyeurs de services de la Commission, ce qui contribue à les installer dans la dépendance matérielle de l'instance communautaire. À vocation essentiellement corporatiste au départ, les associations ont également été profondément dénaturées, les financements que leur attribue la Commission ne sont en effet jamais gratuits puisqu'ils cachent une charge importante en terme idéologique et qu'ils orientent leurs bénéficiaires. Nous pouvons ainsi suivre Charlier (2007) qui estime qu'" il ne s'agit jamais d'acheter des consciences, la transaction entre les grandeurs matérielles et culturelles ne peut pas être explicite, elle doit prendre des formes discrètes pour pouvoir se réaliser sans qu'aucune partie ne risque d'y perdre la face ou, mieux encore sans qu'aucune partie ne soit consciente de la nature de la transaction à laquelle elle participe". Dans cette configuration, les trois organisations d'acteurs dotés d'idéologies et de motifs très différents tentent toutefois de peser sur les décisions en s'alliant entre elles. Elles sont ainsi inscrites dans un mécanisme de coopération/compétition : pour se faire entendre au sein du processus décisionnel de Bologne, elles doivent coopérer (y compris sur des sujets susceptibles de les opposer) pour peser un minimum devant la Commission et les pays ; la compétition entre les trois associations est quant à elle mise de côté, elle est peu visible au sein des structures du processus et se fait surtout dans les couloirs et lors de rencontres informelles. Les alliances sont ainsi plus souvent opportunes que réellement orientées idéologiquement.

Le statut de la Commission peut aussi expliquer sa place. Elle est la seule à posséder les moyens de mettre en œuvre des scénarios d'intégration ambitieux. Ses actions s'inscrivent dans des visions à long terme dont les perspectives sont décalées de celles des États dont l'attention est monopolisée par des sollicitations immédiates. Les relations entre la Commission et les États sont ambiguës : ils réaffirment leur souveraineté, tout en attendant que la Commission les aide et les accompagne.

Le soutien qu'elle apporte aux organisations corporatistes et la puissance de sa vision à long terme ne suffisent toutefois pas à expliquer le rôle que les pays lui ont accordé. La section suivante propose quelques hypothèses explicatives.

2.3. Les stratégies mobilisées par la Commission pour s'installer dans les politiques d'enseignement supérieur

2.3.1. Relations États/Commission européenne : des intérêts et stratégies similaires

Le processus de Bologne a introduit une variété de cycles d'études en Europe, alors qu'il aurait du installer le 3-5-8. Ce constat conduit à reconsidérer l'hypothèse selon laquelle les États voient plus dans le processus un outil pour régler leurs problèmes nationaux qu'un moyen d'harmoniser les systèmes. Charlier estime ainsi que l'harmonisation n'est plus à l'ordre du jour et que le processus a « inscrit les pays et les universités pour un temps dans un jeu complexe de coopération-compétition : ils se mettent ensemble pour rendre plus attractif le système dans lequel ils s'inscrivent mais sont prêts à en découdre chacun pour soi pour capter le plus possible les étudiants qui auront été attirés par la nouvelle architecture des études supérieures européennes » (Charlier, 2006). Il est facile d'élargir l'analyse : si les relations entre les pays sont inscrites dans un jeu de coopération-compétition, il en est de même de celles qu'ils entretiennent avec la Commission. Ils s'en distancient quand son soutien n'est pas nécessaire mais s'en rapprochent quand son appui est essentiel. Ces marges de manœuvre existent par les liens multiples entre les États et la Commission, les conséquences d'une rupture seraient importantes, mais la critique est possible sans mettre la relation en danger. Les responsables politiques nationaux refusent d'aller jusqu'au bout de leur opposition à la Commission et tendent à préserver la possibilité de coopérer avec elle. Ils restent donc ambivalents sur le rôle qu'elle doit jouer : permettre à la Commission de conduire les systèmes d'enseignement vers l'intégration ou l'en écarter pour préserver les souverainetés. Les pays ont accepté la Commission parce qu'elle peut soutenir leurs stratégies de compétition ou de coopération. Elle a transformé la compétition entre les pays en avantages collectifs (la promotion que fait chaque pays pour ses établissements profite à l'EEES) et la collaboration en biens disponibles pour les pays habiles à s'en emparer (l'attrait suscité hors du continent par l'espace européen profite aux universités équipées pour un recrutement international). Elle a mêlé les enjeux en créant de l'interdépendance entre les pays sous sa houlette (Croché 2006a).

Un des objectifs du processus était de rendre les systèmes d'enseignement européens plus attractifs, en construisant un EEES. Cet objectif ne pouvait être atteint que si les autres continents étaient convaincus du fonctionnement harmonieux de cet espace européen. En acceptant la Commission, les États ont accueilli le plus puissant des porte-parole : la Commission a une forte légitimité et des relais organisés, son engagement dans la promotion du modèle de Bologne a aidé à le rendre crédible. La Commission a été soutenue par l'UNESCO, la Banque mondiale et l'OCDE dans son travail, les résultats sont aujourd'hui réels, le modèle de Bologne est connu sur tous les continents (Charlier & Croché, 2003).

En participant à la création de l'EEES, la Commission a préparé le terrain pour les pays qui veulent recruter plus d'étudiants issus des autres continents. La Commission a élargi la base de recrutement des universités et a amélioré leur image, mais elle a aussi mis à leur disposition des instruments qui les aident à se placer dans la chasse aux cerveaux. Les programmes Erasmus Mundus et Tempus Meda leur offrent la possibilité d'établir des collaborations avec leurs homologues d'autres continents et d'y recruter les meilleurs étudiants. La Commission finance des projets de collaboration entre des universités d'Europe et du Maghreb ou du Proche-Orient, qui les aident à installer les réformes de Bologne.

2.3.2. L'apport financier de la Commission dans le processus

Le processus requiert des moyens financiers importants qui ne sont pas libérés par les pays. Ceci a été utilisé par la Commission, tous les témoins s'accordent pour dire qu'elle est entrée dans le processus en apportant les moyens dont il avait besoin.

L'aide financière de la Commission à ses partenaires des groupes de pilotage pour qu'ils organisent des séminaires, rédigent des rapports, participent aux rencontres, l'amène à définir le cadre conceptuel à partir duquel ils sont invités à lire et à faire avancer le processus. La Commission sollicite des organisations qui lui doivent leur légitimité et dont elle est un donneur d'ordres. La totalité des travaux qui portent sur les pays du processus a été réalisée par des organismes financés par la Commission. Comment s'opposer à ses options puisqu'elle monopolise la possibilité de susciter le matériau et l'expertise pour l'interpréter (Croché, 2006).

L'examen superficiel de ses budgets montre que la Commission intervient de diverses manières dans le financement du processus. Le montant total de sa participation s'est élevé à 800.000 € en 2005 et à 1.600.000 € en 2006 (DGEAC, 2005). Le financement de la Commission ne passe pas par le seul budget de la Direction Générale (DG) de l'Éducation et de la Culture, la complexité institutionnelle rend ainsi difficile l'estimation du soutien accordé par la Commission. Au-delà des projets lancés au sein du processus lui-même, la Commission finance des programmes communautaires qui touchent l'enseignement supérieur : le programme Erasmus Mundus (230.000.000 € pour la période 2004-2008 (DGEAC, 2006)), lancé pour attirer les étudiants brillants en Europe ; le programme Tempus qui soutient la coopération entre les universités des pays de l'Union et celles d'Europe de l'Est et d'Asie Centrale (28.860.000 € en 2005), des Balkans (17.900.000 € en 2005) et du Maghreb et du Proche Orient (18.500.000 € en 2005).

Conclusion

Le processus de Bologne a permis la création d'un nouvel espace sociopolitique de l'enseignement supérieur à un échelon européen qui regroupe toutes les catégories d'acteurs qui œuvrent dans l'enseignement supérieur en Europe. Il a installé tous ces acteurs dans un jeu de coopération/compétition : des acteurs s'allient à d'autres lorsqu'ils se sentent trop faibles individuellement sur la scène internationale ou dans l'espace sociopolitique du processus, ils entrent en compétition lorsqu'ils se sentent assez puissants individuellement. Même si elles suivent souvent le même schéma, les alliances sont souvent opportunes, ce qui explique pourquoi des acteurs aux positions idéologiques opposées coopèrent à certains moments.

Dans le nouvel espace sociopolitique, la Commission européenne joue un rôle majeur. La place importante qu'elle a progressivement acquise dans le processus peut être expliquée par différents facteurs : la Commission a été fortement intégrée au processus, à la fois parce qu'elle a fourni aux États les moyens pour avancer dans la coopération et pour être efficaces dans la compétition, et parce qu'elle a favorisé l'eupéanisation des organisations d'acteurs corporatistes qui étaient jusque là peu impliquées dans les décisions de politiques publiques prises pour réformer l'enseignement supérieur en Europe.

La Commission s'est intéressée à l'enseignement supérieur depuis 1955 (Corbett, 2005). Pour elle, le processus est donc une aubaine, il suscite et justifie des réformes touchant tous les systèmes éducatifs européens et constitue un outil important pour réussir la stratégie lancée à Lisbonne en 2000. Les réformes de Bologne modifient ainsi les rapports de force entre les partenaires traditionnels de l'enseignement et montrent ce que Dale (2004) appelle les nouvelles redistributions fonctionnelles et scalaires des responsabilités entre les échelons national et européen.

Bibliographie

- Barblan, A. (2002). Academic Co-operation and Mobility in Europe: How it Was and How it Will Be, *Higher Education in Europe*, Vol. 27, n°1-2, 32-58.
- Charlier, J-É. (2007). Les démiurges. Le gouvernement des hommes par la construction de références culturelles et morales. In A. Vinokur (Ed.), *Financement et pouvoir de décision en éducation*. Paris : Harmattan. À paraître.
- Charlier, J-É. (2006). Qui veut encore harmoniser l'enseignement supérieur européen ?. *Reflète et perspectives de la vie économique*, Vol. 45, n°2, 23-30.
- Charlier, J-É & Croché, S. (2003). Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices, *Éducation et Sociétés*, n°12, 13-34.
- Corbett, A. (2005). *Universities and the Europe of Knowledge : ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Union higher education*. New York : Palgrave Macmillan.
- Croché, S. (2006). Qui pilote le processus de Bologne ?. *Éducation et Sociétés*, n°18, 203-217.
- Dale, R. (2004). The construction of an European education space and education policy. In A. Vinokur (Ed.), *Séminaire international La Mesure en Éducation*. Paris : FOREDUC.
- DGEAC. (2005). *Domaine de l'éducation et de la Culture*, Programme de travail 2005 en matière de subventions et de marché, Bruxelles : DGEAC, 50 pages.
- Hall, S. (1986). Introduction. In S. Hall & J. Donald (Ed.), *Politics and ideology*. Milton Keynes : Open University Press.

Références sur le Web

- Commission européenne. (2001). Gouvernance européenne, Livre blanc. In *Site web de l'Union européenne*. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428ft01.pdf (07 mai 2007).
- DGEAC (2006). Nationalité des étudiants et académiques Erasmus Mundus sélectionnés pour les années académiques 2004-2005 et 2005-2006. In *Site web de l'Union européenne*. <http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/nationality.pdf> (12 juillet 2006).
- Tempus (2005). Tempus programme - Budgetary situation (as of 20 January 2005). In *Site web de l'Union européenne*. <http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/doc/budget05.pdf> (26 juin 2006).