

## *Congrès AFSP Toulouse 2007*

### **Table ronde 5 " Les résistances à l'intégration européenne "**

#### *Session 3*

**MULLER Pierre (CEVIPOF)**  
**[pierre.muller@sciences-po.fr](mailto:pierre.muller@sciences-po.fr)**

**RAVINET Pauline (CEVIPOF/CSO)**  
**[pauline.ravinet@sciences-po.org](mailto:pauline.ravinet@sciences-po.org)**

#### **Une action publique européenne « résistante à l'UE » est-elle possible ? *Réflexions à partir du processus de Bologne***

*Il faut distinguer résistance à l'intégration européenne et résistance à l'europanisation*

La notion de résistance à l'Europe, parce qu'elle évoque spontanément l'idée d'opposition, de mobilisation, de blocage ou de contournement, semble intuitivement recouvrir les phénomènes de rejet, de crispation à l'égard de la construction européenne sous ses différentes formes. Mais il nous semble important de distinguer résistance à *l'Union européenne* et résistance à *l'europanisation*. S'opposer à l'Union européenne, formuler l'ambition de faire des politiques publiques européennes « autrement », c'est bien résister à l'UE, mais pas nécessairement à l'intégration européenne, ni même, nous allons le voir, aux valeurs qui la sous-tendent. L'hypothèse centrale de cette contribution se veut ainsi dialectique : dans certains cas, la résistance à l'UE non seulement n'est pas un frein à l'europanisation, mais peut paradoxalement apparaître comme un mécanisme participant de la dynamique de construction d'un espace d'action publique européen.

La perspective adoptée n'est pas pour autant une perspective radicalement fonctionnaliste –qui consisterait à considérer qu'une fois atteintes les limites des compétences de l'UE, les formes de politiques publiques en partie résistantes à l'UE apparaissent comme le moyen *nécessaire* de poursuivre le mouvement d'intégration européenne. Notre posture est bien plus interactionniste : il s'agit de mesurer jusqu'où une action publique européenne « résistante à l'UE » est réellement possible alors que les institutions et les acteurs de l'UE concentrent des savoir-faire, des ressources financières, développent des schèmes de pensée et des discours dont aucun acteur de niveau européen ne semble pouvoir réellement s'autonomiser. En allant plus loin, cela revient finalement à se demander si l'on peut réellement parler de résistance à l'UE, dans la mesure où la gouvernance des politiques de l'UE elle-même n'est pas figée, mais se transforme. C'est ce que montre le cas de ce qu'il est convenu d'appeler le processus de Bologne.

## ***Le processus de Bologne ou la construction d'un Espace Européen de l'Enseignement Supérieur***

Le processus de Bologne, comme processus européen intergouvernemental initié en dehors du cadre institutionnel de l'UE, constitue un cas stimulant pour analyser ce mécanisme de résistance à l'UE comme élément participant finalement d'une dynamique d'europanisation. Une importante littérature sectorielle s'est développée ces dernières années sur le processus de construction d'un Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (EEES), [voir par exemple : Croché, 2006 ; Musselin, 2005 ; Racké, 2005, 2006 ; Witte, 2006)], mais la science politique *mainstream*, et les études européennes en particulier n'ont curieusement que peu investi cet objet. Cette histoire commence en mai 1998 lorsque, réunis à l'occasion des 800 ans de l'université de la Sorbonne, les ministres en charge de l'enseignement supérieur allemand, français, italien, et britannique lancent un appel à tous les pays membres de l'UE ainsi qu'à tous les autres pays européens, à les rejoindre pour construire ensemble un EEES, basé sur l'harmonisation de diplômes autour d'une structure commune en deux cycles pré et post licence, dans le but d'améliorer la mobilité et l'employabilité des étudiants européens, ainsi que l'attractivité des systèmes européens d'enseignement supérieur<sup>1</sup>. Cet *appel de la Sorbonne* est entendu -non sans avoir dans un premier temps provoqué de vives réactions de la part des ministres des « petits » Etats communautaires qui n'apprécient pas de se voir dicter la marche à suivre par les « quatre grands »-, et ce sont en juin 1999 les ministres de 29 pays européens<sup>2</sup> qui signent la déclaration de Bologne<sup>3</sup>, exprimant par là leur engagement à coordonner leurs politiques nationales autour de six objectifs communs<sup>4</sup> dans le but de construire un EEES à l'horizon 2010. Depuis la conférence de Bologne, les ministres des Etats signataires se réunissent tous les deux ans pour une conférence ministérielle afin de mesurer les progrès accomplis et définir des lignes d'action additionnelles. Ils se sont ainsi réunis à Prague en mai 2001 (32 signataires<sup>5</sup> du Communiqué de Prague), à Berlin en septembre 2003 (40 signataires<sup>6</sup>), à Bergen en mai 2005 (45 signataires<sup>7</sup>) ; et plus récemment à Londres en mai 2007 (46 participants<sup>8</sup>). De nombreux séminaires thématiques sont également organisés entre les conférences ministérielles, et une structure de coopération intergouvernementale et de suivi s'est progressivement constituée et formalisée. Ce qu'on désigne communément par « processus de Bologne » renvoie ainsi à des réalités diverses. Il s'agit d'abord de l'ensemble des changements des politiques de l'enseignement supérieur amorcés en 1998 et 1999 et produisant des effets différents, à des rythmes différents selon les systèmes nationaux. Mais cette notion peut également désigner la vision et les objectifs portés par ce

---

<sup>1</sup> Sur la conférence et la déclaration de la Sorbonne, et la formulation de la vision de l'EEES autour du choix de l'objectif pivot « structure en deux cycles », voir (Ravinet 2005).

<sup>2</sup> Allemagne (ministre fédéral et président de la conférence des ministres de la culture des Länder) Autriche, Belgique (ministres de la communauté flamande et de la communauté francophone), Bulgarie, Danemark, Confédération Helvétique, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.

<sup>3</sup> Sur les réactions à la déclaration de la Sorbonne, et le ralliement de 25 nouveaux pays au projet d'EEES à Bologne en juin 1999, voir (Ravinet 2006).

<sup>4</sup> Les 6 « objectifs de Bologne » sont les suivants : « adoption d'un système de diplômes facilement lisibles et comparables [...] ; adoption d'un système qui se fonde essentiellement sur deux cursus, avant et après la licence [...] ; mise en place d'un système de crédits –comme celui du système ECTS [...] ; promotion de la mobilité [...] ; promotion de la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité [...] ; promotion de la nécessaire dimension européenne de l'enseignement supérieur [...] ». (*Déclaration de Bologne*, 19 juin 1999, § 10, 11, 12, 13, 14, et 15).

<sup>5</sup> Les nouveaux signataires sont les ministres des pays suivants : Chypre, Croatie, et Turquie.

<sup>6</sup> Les nouveaux signataires sont les ministres des pays suivants : Albanie, Andorre, Bosnie-Herzégovine, République de Macédoine, Russie, Serbie-Monténégro, Vatican.

<sup>7</sup> Les nouveaux signataires sont les ministres des pays suivants : Arménie, Azerbaïdjan, Georgie, Moldavie, Ukraine.

<sup>8</sup> Le nouveau signataire est le ministre de la République du Monténégro.

processus (un EEES basé sur une structure des diplômes commune, et ayant pour objectifs l'amélioration de la mobilité, l'employabilité des étudiants et l'attractivité des systèmes). Enfin cela peut également concerner le dispositif européen intergouvernemental –mais non communautaire- de coopération et de suivi qui s'est progressivement formalisé (composé de deux groupes, et coordonné depuis 2003 par un secrétariat), et équipé d'outils spécifiques.

Le processus de Bologne peut apparaître comme emprunt d'une forme de juridicité (Pitseys, 2004.), en particulier lorsque l'engagement dans ce processus est, souvent à des fins de légitimation des réformes nationales, confusément considéré comme impliquant la mise en conformité à une politique européenne supérieure et contraignante, et que les déclarations et communiqués sont présentés comme des textes ayant une valeur quasi légale. Pourtant le processus de Bologne n'a initialement aucun statut formel. C'est une forme de coopération européenne intergouvernementale souple, initiée hors du cadre institutionnel de l'Union européenne (UE) et développée indépendamment d'elle –bien que la Commission européenne joue comme nous allons le voir un rôle croissant dans le processus. Ni réglementation de l'UE, ni convention multilatérale, les textes qui rythment le processus de Bologne ne sont en eux-mêmes aucunement contraignants, ils ne sont formellement que des déclarations de l'intention des signataires de coordonner leurs politiques autour d'objectifs communs ; et les Etats signataires engagés dans ce processus de coopération intergouvernementale souple n'encourent aucun risque objectif de sanction, et encore moins d'exclusion, en cas de non respect des objectifs fixés.

Pourtant, les objectifs de Bologne (en particulier, l'objectif pivot d'introduction de la structure des diplômes en deux cycles pré et post licence, ou Bachelor / Master<sup>9</sup>) sont à l'agenda des 46 pays européens participant, bien au delà des frontières de l'UE. A tel point que le processus de Bologne semble unanimement reconnu comme le processus de changement de politiques publiques le plus puissant dans le secteur de l'enseignement supérieur en Europe depuis cinquante ans. Les réformes dites en lien avec Bologne sont certes extrêmement diversifiées, et doivent être étudiées dans leurs interactions avec les enjeux nationaux et locaux, mais il est frappant de constater que tous les pays d'une Europe très élargie jouent le jeu de Bologne. Les objectifs de Bologne, en particulier l'introduction de la structure des diplômes en deux cycles, sont dans leur phase de mise en œuvre, ou à l'agenda des gouvernements européens ; le rythme, le degré, ou même le sens de ces réformes sont pluriels mais elles sont largement considérées comme des conséquences du processus de Bologne, voire légitimées par lui. Les politiques ne convergent pas nécessairement, mais il n'est plus possible de concevoir une politique nationale d'enseignement supérieur *contre* Bologne.

A partir de là, et si l'on veut analyser le processus de Bologne du point de vue des résistances à l'Europe, cette histoire présente deux caractéristiques qui permettent de projeter un éclairage original sur l'action publique européenne aujourd'hui.

- Premièrement, *Bologne* permet de poser la question de la résistance à l'UE, non pas dans la *mise en œuvre*, ou dans la *réception* des politiques européennes, ainsi qu'on le pense spontanément lorsque l'on parle de résistance à l'Europe, et comme c'est le cas dans la plupart des travaux académiques qui abordent l'europanisation à travers l'impact domestique des politiques européennes [Knill, Lehmkuhl, 1999 ; Schmidt, 2000 ; Caporaso et ali., 2001], mais bien dans leur *formulation* même : le lancement du processus de Bologne peut se lire comme le projet de développer une action publique européenne résistante à l'UE.

---

<sup>9</sup> Depuis le sommet de Berlin en 2003, la structure commune des diplômes promue par le processus de Bologne est étendue au niveau doctoral (*Communiqué de Berlin*, 19 septembre 2003, §41).

- Deuxièmement, l'histoire de la genèse et de l'institutionnalisation du processus de Bologne est ensuite intéressante à lire sous cet angle de sa posture résistante vis à vis de l'UE, et de ses interactions avec les acteurs communautaires. On passe en effet d'une posture de défiance à l'égard de l'UE à une posture d'action publique européenne coordonnée entre un processus intergouvernemental extra communautaire et des instances communautaires. Un certain nombre de travaux lisent cette trajectoire comme une prise de pouvoir unilatérale réalisée par des acteurs extrêmement stratégiques d'une Commission européenne toute puissante [voir par exemple : Racké 2005, Croché 2006]. Nous montrerons au contraire comment la résistance à l'UE, qui avait été revendiquée comme fondatrice par les acteurs à l'origine du processus de Bologne, s'est finalement révélée très largement impossible, puisqu'on observe plutôt une coordination croissante entre initiatives communautaires en matière d'enseignement supérieur et processus de Bologne.

Cette histoire du processus de Bologne n'est donc pas seulement intéressante pour elle-même, mais elle permet d'engager une réflexion plus générale sur les transformations de l'action publique européenne. Nous procéderons ainsi en trois temps : nous montrerons d'abord que la posture de résistance à l'UE est explicite chez les acteurs qui lancent le processus en 1998, et reste essentielle dans l'identité de ce processus. Nous verrons ensuite que la volonté de « faire l'Europe autrement », c'est-à-dire élaborer de l'action publique européenne sans l'UE, quoique clairement revendiquée par les initiateurs du processus de Bologne, est en partie impossible. Enfin, nous concluons que la résistance à l'UE, et son absorption, peut se lire comme un révélateur des transformations de l'action publique européenne : l'Europe apparaissant dès lors comme *espace d'action publique à intensité variable*.

### ***La résistance à l'UE fondatrice ? Une posture revendiquée et motrice***

Au lancement du processus de Bologne, l'idée de « faire l'Europe autrement » apparaît comme une revendication fondatrice. Elle restera par la suite souvent affichée comme une « marque de fabrique » de la culture bolognaise au cours des étapes ultérieures.

*La Sorbonne(1998) : une volonté explicite de tenir la Commission européenne à l'écart, voire de la défier.*

Le ministre français Claude Allègre est à l'origine de la conférence et de la déclaration de la Sorbonne. Lorsqu'il conçoit début janvier 1998 le projet de « colloque de l'université européenne»<sup>10</sup>, Claude Allègre contacte Luigi Berlinguer et Jürgen Rüttgers, ses homologues italien et allemand, alors que la ministre britannique n'est invitée que plus tard. Ce colloque de l'université européenne deviendra ensuite la conférence de la Sorbonne, et une déclaration sera signée. Si Claude Allègre se tourne très spontanément vers les ministres allemand et italien, il faut noter que c'est tout aussi spontanément que, dès la première idée d'un « colloque » où serait promue la notion d'université européenne, il a clairement affiché sa volonté de ne pas associer la Commission à cet événement, comme on le constate dans ces extraits d'entretien avec un responsable de la Conférence des présidents d'université (CPU) impliqué dans l'organisation de la Sorbonne, ainsi qu'un conseiller du cabinet de Claude Allègre

---

<sup>10</sup> C'est ainsi qu'il est initialement fait référence à la conférence de la Sorbonne.

« Il y a eu cette volonté européenne forte du ministre, même s'il ne savait pas encore sous quelle forme et sur quel sujet. Tout ce qu'on savait c'est que ce ne serait pas avec la Commission, vu qu'il avait une vision assez critique de la Commission européenne, avec les critiques traditionnelles, un peu bateau contre la bureaucratie bruxelloise » (un responsable de la CPU).

« Claude Allègre ne voulait vraiment pas que ce processus soit de près ou de loin phagocyté par la Commission européenne... d'une certaine façon tout ce qui pouvait aller dans le sens d'un éloignement de la Commission européenne était bon à prendre. Mais Claude Allègre n'est pas anti européen, au contraire... il était plutôt pour l'idée que la construction européenne est en soi une bonne chose, mais qu'il faut éviter de donner du pouvoir à une technocratie supplémentaire. finalement Allègre a une conception très gaulienne de l'Europe, dans le sens où il était réellement persuadé que la préservation des intérêts de la France et des universitaires européens ne pouvait plus passer à la fin du XXème siècle que par un combat au niveau européen, mais il pensait aussi qu'il ne faut pas trop administrer, qu'il ne fallait pas monter une usine à gaz pilotée par la Commission » (entretien conseiller Claude Allègre).

La volonté farouche de Claude Allègre de ne pas associer la Commission européenne est donc tout à fait explicite dès les balbutiements de ce projet. Bien plus, le ministre souhaite lui faire un « pied de nez », en montrant que les Etats peuvent avoir des ambitions pour l'Europe des universités, sans « les usines à gaz de la bureaucratie de Bruxelles ». Il faut préciser ici que cette stigmatisation des institutions communautaires était doublée d'une connaissance très partielle de leur fonctionnement.

Il est important de noter que si Claude Allègre est le plus véhément contre l'UE et la Commission, les trois autres signataires le laissent faire et trouvent leur intérêt dans une initiative intergouvernementale qui tient la Commission à l'écart. En effet, les autres ministres ont également des raisons d'être en faveur d'un projet intergouvernemental maintenant la Commission en retrait : pour le ministre allemand, une approche intergouvernementale apparaissait comme le meilleur moyen de contourner le niveau des Länder (principalement compétents d'enseignement supérieur); pour la ministre britannique, il n'était pas question de donner plus de compétence à l'UE en matière d'enseignement supérieur, cette réticence étant renforcée par une méfiance à l'égard du processus lui-même et une volonté d'empêcher qu'il aille trop loin. Finalement les plus ouverts à l'UE sont les Italiens qui tenteront d'ailleurs de réintroduire la Commission dans le jeu dès la deuxième année en 1999, comme on le verra plus loin.

*La Commission n'est pas associée à la conférence de la Sorbonne et ne sera invitée que tardivement.*

Il est remarquable que ni le fait que la Commissaire Edith Cresson (DG XXII, éducation, formation, jeunesse) soit alors française et appartienne à la même formation politique que Claude Allègre, ni le fait que le directeur Education Domenico Lenarduzzi soit italien n'a favorisé les contacts entre les ministres initiateurs à la Sorbonne et la Commission. Cette dernière n'est pas associée à l'initiative et n'est pas initialement invitée à la conférence. Ce n'est finalement qu'à la demande des recteurs que les organisateurs français consentiront à inviter Domenico Lenarduzzi qui prononcera une allocution comme représentant de la Commission. Loin d'être un encouragement à l'initiative, cette intervention aigre douce consistera bien plus en un rappel de toutes les initiatives de la Commission dans le domaine et en une mise en garde contre le risque d'une Europe de l'université à deux vitesses où « un peloton de quatre se détacherait, laissant les autres pays à la traîne ».<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Actes de la conférence de la Sorbonne « Vers une université européenne », p. 53-55.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'UE ne soit évoquée que deux fois dans la déclaration de la Sorbonne. Elle fait d'abord allusion aux programmes de mobilité, suggérant que leur progrès reste mitigé, et en omettant même de citer le programme Erasmus dont le succès symbolique à la fin des années 1990 est indiscutable<sup>12</sup> : L'UE est évoquée une seconde fois au sujet de ses directives de reconnaissance des diplômes professionnels.<sup>13</sup> Mais le texte ne comporte aucune mention générale de reconnaissance du chemin parcouru par la Commission pour développer des initiatives dans le domaine de l'enseignement supérieur depuis la fin des années 1970. L'appel final lancé dans ce texte s'adresse d'ailleurs « aux autres États membres de l'Union, aux autres pays de l'Europe [...], à toutes les universités européennes »<sup>14</sup>, mais en aucun cas à la Commission européenne, ne serait-ce que pour demander son soutien.

*Une résistance à l'UE qui reste une des marques de fabrique de la culture bolognaise.*

Comme nous allons le voir, la réalité du développement du processus de Bologne quant à son positionnement et ses relations avec l'UE est bien plus complexe que ne le suggère cette résistance fondatrice. Pourtant les positions et les jeux de relations mis en place à ce moment fondateur sont structurants pour la suite. La résistance à l'UE, très fortement présente lors du moment fondateur de la Sorbonne, imprimera dans les étapes suivantes une *culture* et une *marque de fabrique* à ce processus.

La période 1998-1999 pendant laquelle s'opère la cristallisation du processus de Bologne, en tant que vision d'action publique européenne mais aussi en tant que structure de coopération intergouvernementale, est cruciale pour comprendre la culture de travail, et les valeurs auxquelles les participants identifient le processus de Bologne<sup>15</sup>. Dans un contexte où la réception de la déclaration de la Sorbonne, loin d'être unanimement enthousiaste, est plutôt tiède auprès des ministres des pays Européens, et froide auprès des acteurs de la Commission, ce sont à l'automne 1998, un groupe d'acteurs autrichiens (l'Autriche exerce la présidence de l'UE pendant le second semestre 1998), et un groupe d'acteurs italiens (hôtes de la prochaine conférence prévue à Bologne) qui réinvestissent le projet d'EEES lancé dans la déclaration de mai 1998. Tout le jeu des acteurs autrichiens et italiens va alors consister à se départir du « style Allègre » apparaissant comme de la défiance à l'encontre de la Commission mais aussi à l'égard des « petits » pays, et à réintroduire la Commission dans la jeu tout en gardant la main.

Ainsi, la Commission est représentée au sein du groupe de pilotage qui se constitue pour préparer la conférence de Bologne, de même qu'elle est sollicitée pour financer l'organisation de la rencontre et du premier rapport *Trends in Learning structures in Higher education in Europe*, (communément désigné par *Trends I*). On peut dire que pendant la période 1998-1999, la Commission tente de saisir sa chance dans un contexte flou et incertain puisque le processus de Bologne n'a aucune existence institutionnelle tangible<sup>16</sup> et que la plus grande incertitude demeure sur le devenir de ce projet d'EEES jusqu'à la signature de la déclaration de Bologne le 19 juin. On peut noter ici qu'il s'agit du seul moment où l'on dispose d'éléments pour évoquer une stratégie explicite de la Commission en vue d'investir le processus et le contrôler.

---

<sup>12</sup> « Le soutien croissant de l'UE à la mobilité des étudiants et des professeurs devrait être pleinement utilisé ». (déclaration de la Sorbonne, 25 mai 1998, § 9).

<sup>13</sup> « Il existe déjà beaucoup de points communs entre pour cette reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur à des fins professionnelles, à travers les directives de l'UE » (déclaration de la Sorbonne, 25 mai 1998, § 11).

<sup>14</sup> *Déclaration de la Sorbonne*, 25 mai 1998, § 13.

<sup>15</sup> Sur l'étude de cette séquence du processus de Bologne, et sur la création du premier groupe de suivi informel, voir [Ravinet 2006].

<sup>16</sup> Sur la période 1998-1999, voir [Ravinet 2006], et [Racké, 2006].

Mais parallèlement, de nombreux indices attestent de la volonté des Autrichiens et Italiens membres du groupe de pilotage de faire en sorte que les gouvernements nationaux gardent la main et que la Commission soit maintenue dans une position d'observateur bienveillant pourvoyeur de fonds. Ainsi, le fait que de nombreux participants ne soient pas membres de l'UE, (29 signataires à Bologne alors que l'UE ne compte en 1999 que 15 membres) contribue à freiner les velléités d'intervention de la Commission :

(The members of the Commission) « were outraged. They were not so happy that the countries were promoting this process outside the EU context. Because of course they could not be the main driving force. They were actually pushing for a community action, and bringing Bologna some how into the EU context. And there was some disagreement between the Commission and the member states. **The Commission was not happy all the time, that they would not have a more prominent role to play in the Bologna process** at that moment, and in their view for the future. In Bologna it took quite some time to convince the Commission that the result was excellent for Europe, and of course the Commission should remain an important partner though it was a voluntary process. They did not like that idea of a voluntary process. Member states never want the Commission to interfere in Education issues. And it was at some point there was a lot of polarisation, the Commission really tried to get a role in the process. **The whole procedures set up in Bologna about how to proceed were very clear about how to do it so that the Commission would not be able to do that.** And this kept coming back in the course of the process.” (entretien responsable ministère autrichien)

La validation de l'harmonisation de la structure des diplômes autour d'une structure en deux cycles Bachelor/Master comme clé de voûte de l'EEES<sup>17</sup> peut également se lire comme un moyen de tenir la Commission européenne à distance : si des directives de reconnaissance des diplômes professionnels existent depuis le milieu des années 1970, et si la Commission, en même temps que ses programmes de mobilité a développé des outils pour favoriser la reconnaissance des périodes d'études à l'étranger (les ECTS), elle n'a cependant aucune compétence en ce qui concerne la structure des diplômes qui reste une compétence exclusivement nationale, que personne, -pas même les acteurs de la Commission- ne s'attend à voir faire l'objet d'une coordination européenne.

### *La défiance à l'égard de la Commission confirmée à Bologne*

La Commission est donc défiée au départ à la Sorbonne, et contenue dans ses éventuelles velléités de se réappropriier les suites de l'initiative de la Sorbonne. Cette première tentative de la Commission non seulement échoue, mais un « clash » se produit lors de la toute dernière réunion des ministres pour la signature de la déclaration de Bologne. Dans le projet de déclaration, préparé depuis des mois et finalisé la nuit précédente entre les conseillers des ministres signataires, le dernier paragraphe envisageait une articulation entre coopération intergouvernementale et programmes communautaires, et plus spécifiquement l'utilisation de la procédure de la coopération renforcée, lorsque possible, pour soutenir les objectifs de Bologne. Mais dans la version finale de la déclaration, le paragraphe a été modifié, et l'explicitation de l'articulation avec les programmes communautaires et de l'utilisation de la coopération renforcée supprimée, suite à l'intervention musclée de Claude Allègre et Tessa Blackstone qui ont catégoriquement refusé de signer une déclaration qui mentionnerait le rôle des instances communautaires dans un processus qu'ils avaient voulu au départ intergouvernemental et volontaire.

---

<sup>17</sup> L'introduction d'une structure commune des diplômes en deux cycles comme mesure pivot pour construire un EEES apparaît dès la déclaration de la Sorbonne en 1998. Elle est confirmée dans la déclaration de Bologne en 1999, et ne sera jamais remise en cause par la suite.

Cette suppression au dernier moment, alors que les responsables de la Commission s'étaient investis et avaient nourri, pendant la période 1998-1999, l'ambition d'occuper une place importante dans le processus de Bologne, provoque, comme on peut le deviner, un vif mécontentement qui débouche sur ce que certains responsables de la Commission désignent eux mêmes comme une « traversée du désert » dans leurs relations avec le processus de Bologne ». Ainsi, entre Bologne et Prague (soit entre 1999 et 2001), la Commission revient petit à petit à un rôle d'observateur, et ce n'est que dans la communiqué de Prague que son soutien au processus de Bologne sera pour la première fois reconnu : « Ils [les ministres] ont également constaté l'aide constructive fournie par la Commission européenne »<sup>18</sup>, ainsi que sa participation aux deux groupes du dispositif de suivi<sup>19</sup>.

Au delà de ces péripéties, il est important de retenir que la résistance à l'UE, ou tout du moins la revendication de « faire l'Europe autrement » apparaît bien comme une des marques de fabrique du processus de Bologne. Alors même qu'avec l'institutionnalisation du processus de Bologne au début des années 2000, on observera plutôt le développement d'une coordination avec le niveau communautaire, qu'une véritable opposition à la Commission, la dimension de résistance à l'UE reste une caractéristique importante de la culture et l'identité bolognaise pour les acteurs impliqués.

Un certain discours exaltant les vertus d'un multilatéralisme souple affranchi des contraintes et des pesanteurs de l'UE en particulier à travers la mise à distance de la Commission est très courant chez les acteurs gouvernementaux comme ceux des organisations européennes (recteurs et étudiants) lorsqu'il s'agit de caractériser le processus de Bologne et son fonctionnement. On pourra toujours arguer, à l'instar de ce responsable de la Commission, que ce modèle de coopération intergouvernementale souple et volontaire est un « mythe », que les participants se plaisent à croire :

« la Commission est dans Bologne depuis longtemps. Et il y a quelque chose qui cloche : cette façon de faire semblant que l'Union n'existe pas, c'est étrange. La Commission est impliquée dans les deux groupes, le grand et le petit... mais le mythe que la Commission est dehors persiste, oui, il y a un mythe intergouvernemental de Bologne. Je ne sais pas peut être ça amuse les gens de dire « ce n'est pas quelque chose de Bruxelles, c'est quelque chose à nous ». Mais entre temps, le climat a changé, et tous les Etats sont bien contents que la Commission s'engage » (entretien auprès d'un responsable de l'unité enseignement supérieur de la Commission).

Mais alors que ce responsable utilise la notion de mythe pour suggérer que le processus de Bologne n'a plus rien d'intergouvernemental –ce qui est au demeurant très discutable-, il n'est pas inutile de rappeler qu'un mythe n'est pas qu'une croyance infondée, c'est aussi une croyance partagée qui fait tenir un collectif.

### ***La résistance à l'UE impossible ? l'absorption de la résistance à l'UE***

Il reste que, au-delà du caractère identitaire structurant de cette idée de résistance, l'histoire du processus de Bologne montre aussi que la volonté de « faire l'Europe autrement », c'est-à-dire

---

<sup>18</sup> Communiqué de Prague, 19 mai 2001, § 3.

<sup>19</sup> Idem, § 20.



élaborer une action publique européenne sans l'UE, quoique clairement revendiquée par les initiateurs du processus de Bologne, s'avère en partie impossible, parce qu'il serait difficile de se passer des financements communautaires, et encore plus des outils et des savoir faire développés par l'UE depuis les années 1980, et enfin plus généralement parce c'est au niveau communautaire que les acteurs ont été socialisés à la coopération européenne.

### *Le rôle des financements communautaires*

Il s'est tout d'abord révélé très difficile, pour les acteurs étatiques concernés, de faire monter en puissance le dispositif issu des déclarations de la Sorbonne et de Bologne en se privant des financements communautaires. Cette idée que la Commission serait le bailleur de fond "naturel" du processus de Bologne semble très répandue parmi les acteurs. De fait, on peut constater qu'à partir de la conférence de Bologne en 1999, où les Italiens hôtes de la conférence ministérielle s'étaient tournés vers la Commission, les conférences ministérielles successives, les multiples rapports d'évaluation produits par différents acteurs du processus de Bologne, les séminaires thématiques ainsi que les différentes activités de suivi entre les conférences sont largement subventionnées par la Commission. On peut donc considérer que le processus de Bologne, en tant que structure de coopération intergouvernementale et de suivi, ne pourrait ainsi pas exister sans les financements communautaires.

Pour autant, cela ne signifie pas que la Commission contrôle le processus et pilote ses orientations, comme il est parfois suggéré (Croché, 2006). D'abord, le montant de l'aide financière accordée par la Commission est à relativiser. Pour l'année 2005, l'aide financière directe au processus de Bologne s'élevait à 800 000 euros, et à 1 600 000 euros pour 2006<sup>20</sup>. Sachant que ce budget est censé aider au financement de la coopération entre 40 pays et de la dizaine d'organisations non gouvernementales, ce montant s'avère relativement peu élevé ramené au nombre d'acteurs concernés, surtout si on le compare au budget communautaire consacré aux programmes de mobilité intérieure (bourses Erasmus) qui est de 231 754 000 euros en 2006.<sup>21</sup> Plus généralement, le montant du financement spécifique accordé au processus de Bologne est à mettre en perspective avec la dotation budgétaire globale annuelle de l'Union dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse, pour les années 2005 et 2006 qui avoisine les 750 millions d'euros<sup>22</sup>. Autrement dit, en 2006, l'Union a dépensé 1/468<sup>ème</sup> de sa dotation pour la coopération en matière d'éducation et de formation pour les « frais de fonctionnement » du processus de Bologne.

Ensuite, il faut être prudent avant d'affirmer que la dépendance financière vis à vis de l'UE pour le fonctionnement du processus de Bologne comme structure de coopération européenne irait *nécessairement* dans le sens d'un accroissement de l'influence de la Commission sur le processus de Bologne. Financer la logistique du processus de Bologne, ce n'est fixer son agenda, et ce n'est pas orienter les réformes nationales associés, encore moins les piloter. De même, subventionner les organisations qui réalisent les différents rapports, ce n'est pas non plus nécessairement les censurer, ou leur dicter leurs conclusions. C'est pourquoi cette dimension proprement financière

---

<sup>20</sup> Pour une présentation détaillées de ces données, voir [Croché, 2006].

<sup>21</sup> voir annexe 3, p 270-271 in [Pépin 2006].

<sup>22</sup> L'ouvrage de Luce Pépin montre comment le principe d'éducation et de formation tout au long de la vie est devenu le principe directeur de la coopération européenne dans le domaine de l'intégration et de la formation, les données financières présentées ne portent donc pas spécifiquement sur l'enseignement supérieur, mais elles restent selon nous significatives pour apprécier la part relative du financement communautaires attribuée au fonctionnement du processus de Bologne.

de l'influence communautaire sur Bologne doit être prise en compte, mais seulement en la combinant avec d'autres mécanismes qui contribuent à réduire l'autonomie du processus.

*L'absence de cloisons étanches entre initiatives communautaires dans les domaines de l'enseignement supérieur et objectifs du processus de Bologne*

En réalité, si le financement spécifique accordé par l'UE pour le fonctionnement des rouages du processus de Bologne a pu contribuer à l'absorption de résistances initiales des participants au processus de Bologne vis à vis de l'UE, c'est bien plus parce qu'il s'est avéré peu à peu qu'il n'était pas possible de dresser des cloisons étanches avec les initiatives et les programmes communautaires déjà existants et les outils et les savoir faire qui leur était associés. L'action communautaire en matière d'enseignement supérieur s'est développée dans trois domaines principaux : les programmes de mobilité, la reconnaissance des diplômes professionnels (puisque, à la différence de l'enseignement supérieur, l'UE a compétence en la matière), et la mise en place d'instances centralisant les informations sur les systèmes éducatifs, et donc les systèmes d'enseignement supérieur. Pour chacun de ces domaines, on peut observer un effet de capillarité avec les objectifs du processus de Bologne : ces développements communautaires antérieurs constituent terreau sur lequel le processus de Bologne a pu germer ; et une fois le processus de Bologne lancé, atteindre les objectifs communs fixés par les ministres en 1999, on peut observer qu'il mobilise et promeut des outils et des dispositifs développés par la Commission depuis les années 1980.

Les initiatives communautaires en matière d'enseignement supérieur depuis les années 1980 se sont concentrées dans trois domaines :

- *Les programmes de mobilité* sont certainement les initiatives communautaires en matière d'enseignement supérieur les plus connues, Erasmus étant même devenu, au-delà de la problématique de l'enseignement supérieur, un des exemples de ce que la construction européenne peut apporter aux citoyens. Suite au succès du programme pilote intitulé Joint Study Programme Scheme, lancé en 1976, le programme Erasmus est adopté en 1987<sup>25</sup>. [Pépin, 2006, p. 75,

**LIENHYPERTEXTELIENHYPERTEXTELIENHYPERTEXTELIENHYPERTEXTELIENHYPERTEXTELIENHYPERTEXT** ; il est ensuite étendu en 1990 aux pays d'Europe centrale et orientale (programme Tempus). Dans ce programme, un système européen de transfert de crédits académiques capitalisables, (European credit transfer system, ou ECTS)est mis en place sur une base expérimentale et volontaire pour une période de six ans auprès de 145 établissements en Europe. Dans les années 1990, le programme Erasmus est rationalisé et consolidé, et intégré au programme Socrates rassemblant les différentes actions dans le domaine de l'éducation. Si l'objectif de 10% d'étudiants mobiles avec Erasmus fixés par la Commission en 1985 ne sera jamais atteint, Erasmus n'en a pas moins favorisé un accroissement considérable de la mobilité : en 15 ans, entre 1987 et 2002, le programme est passé de 3000 à 120 000 boursiers par an, le millionième étudiant a été atteint en 2002, et l'ambition de la Commission est d'atteindre 3 millions d'étudiants en 2010. [Pépin, 2006, p. 120]. Si le programme a peu d'effets directs sur les systèmes nationaux d'enseignement supérieur, il permet le développement de liens directs entre la Commission et les établissements, et il contribue également à faire émerger à l'agenda des gouvernements les problématiques d'internationalisation et de mobilité.

<sup>25</sup> L'adoption du programme Erasmus ne se fait pas sans conflits (voir Pépin, p. 117-118), et il est intéressant de noter qu'en décembre 1986, « les pays les plus réticents sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni »

- La Commission a ensuite développé des initiatives en matière de *reconnaissance des diplômes*. Il faut clairement distinguer la reconnaissance des diplômes professionnels, pour laquelle la CE a compétence, et la reconnaissance académique pour laquelle elle n'en a pas. En matière de reconnaissance professionnelle, la Commission adopte à partir du milieu des années 1970 une série de *directives de reconnaissance des diplômes professionnels*, pour les professions médicales et d'architecte, avec pour objectif de faciliter la libre circulation des personnes, et en particulier la liberté d'établissement des travailleurs. En 1988, une directive propose un système général de reconnaissance des diplômes de formation professionnelle sanctionnant une formation de trois ans ou plus. Arguant que la frontière entre reconnaissance professionnelle et reconnaissance académique est floue, la Commission va tenter d'acquérir une compétence de fait pour ce second type de reconnaissance en créant des instruments pour l'encourager, ou la promouvoir. Le système de crédits ECTS mis en place dans le cadre d'Erasmus est d'abord un instrument visant à favoriser la reconnaissance académique des diplômes (la reconnaissance académique est alors présentée comme une implication nécessaire de la mobilité : l'étudiant en mobilité a besoin d'une garantie que la période d'études passée dans un autre Etat membre sera reconnue); ensuite la Commission crée en 1984 le réseau NARIC (réseau européen des centres d'information sur la reconnaissance des diplômes et des titres académiques) dont la mission est de délivrer les informations nécessaires pour améliorer la reconnaissance des diplômes et des périodes d'études dans les pays membres et associés (en parallèle avec le réseau ENIC du conseil de l'Europe et de l'UNESCO). NARIC ne prend pas de décision, mais fournit de l'information sur la reconnaissance des diplômes et des qualifications dans les pays de l'UE. Si la création de NARIC ne confère pas de compétence à l'UE sur la structure des diplômes, il peut constituer une source importante d'expertise pour la Commission.

- Plus généralement, dès le premier programme d'action en 1976, la Commission accorde une place importante au *recueil à l'échange d'informations sur les systèmes éducatifs*, et notamment les systèmes d'enseignement supérieur. En 1977, la Commission crée un guide de l'étudiant qu'elle met à jour régulièrement pour faciliter l'accès à l'information sur les études universitaires des différents pays de la CE. Le réseau Eurydice (réseau d'information sur l'éducation en Europe) est créé en 1980 : il est constitué d'une unité centrale basée à Bruxelles qui anime et coordonne un réseau d'unités nationales. L'information traitée concerne les systèmes éducatifs de chaque Etat membre, dont les systèmes d'enseignement supérieur, ainsi que l'action communautaire en matière d'éducation. Les activités du réseau se transforment et s'intensifient dans les années 1990 : les études ne sont plus seulement à vocation informative, mais de plus en plus comparatives [Pépin p. 79-80]. Il est intéressant d'observer l'évolution de la fonction de ce réseau : la Commission, en créant et en animant Eurydice (ainsi que NARIC) cherche initialement à améliorer la connaissance, et la compréhension mutuelle entre les systèmes éducatifs différents, mais également petit à petit à susciter des habitudes d'identification de bonnes pratiques, et forte de la maîtrise de ces informations à se construire une position légitime pour émettre les recommandations sur les mesures appropriées à prendre par les Etats membres.

Si l'on se place du point de vue du processus de Bologne, on constate que ces initiatives communautaires, qui le précèdent depuis les années 1970 et 1980 et lui ouvrent ainsi la voie, vont en quelque sorte s'entrecroiser avec lui à partir du moment où le processus est lancé et surtout s'institutionnalise. Si l'on met à part la question de l'harmonisation de la structure des diplômes pour laquelle seuls les Etats ont compétence, les objectifs de Bologne s'appuient et/ou s'inspirent d'instruments conçus pour une grande partie d'entre eux au niveau communautaire comme, par

exemple, les programmes de mobilité ou les ECTS, et s'appuient sur les réseaux de coopération existants développés depuis les années 1980. On peut ici reprendre les 6 objectifs de Bologne<sup>26</sup> et voir la façon dont la grande majorité d'entre eux mobilisent plus ou moins explicitement des instruments développés au niveau communautaire ;

« adoption d'un système de diplômes facilement lisibles et comparables [...] » ;

- « adoption d'un système qui se fonde essentiellement sur deux cursus, avant et après la licence [...] » ;

Ces deux premiers objectifs renvoient à la mise en place d'une architecture commune des diplômes autour de deux cycles pré et post licence. La question de la structure des diplômes relevant exclusivement de la compétence nationale, aucun instrument développé au niveau communautaire n'est ici développé. Pour les 4 objectifs suivants en revanche, la mobilisation de tels instruments semble évidente, même si elle n'est pas toujours explicite dans la déclaration de Bologne, et sera éventuellement explicitée dans des textes ultérieurs :

- « mise en place d'un système de crédits –comme celui du système ECTS [...] » ;

La mise en place d'un système de crédits, présentée comme le corollaire de la mise en place d'une structure commune de des diplômes renvoie explicitement à l'instrument ECTS développé de façon expérimentale dans le cadre d'Erasmus, et qui devrait être généralisé comme outil mobilisé dans le cadre du processus de Bologne. En 2001, dans un texte suivant du processus de Bologne<sup>27</sup>, on trouve également un appel explicite à la mobilisation du réseau NARIC pour faciliter la reconnaissance académique des diplômes.

- « promotion de la mobilité [...] » ;

Dans la déclaration de Bologne, la mobilité est un objectif central. Néanmoins, au-delà de l'idée que la mobilité sera facilitée par une structure commune des diplômes, aucun soutien financier ou structurel n'est prévu pour favoriser cette mobilité. Implicitement, les programmes communautaires de mobilité qui proposent à la fois des bourses, et un soutien structurel, peuvent être considérés comme des instruments pour promouvoir la mobilité.

- « promotion de la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité [...] » ;

En 1999, la coopération au niveau européen en matière de qualité n'existe pas, ou est naissante ; et il n'existe pas à proprement parler d'instrument développé au niveau communautaire en la matière. En revanche, le Conseil a adopté en 1998 sur proposition de la Commission une résolution relative à la coopération européenne visant à la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur.

- « promotion de la nécessaire dimension européenne de l'enseignement supérieur [...] ».

La promotion de la « dimension européenne » est enfin une des dimensions « historiques » des actions communautaires dans le domaine de l'enseignement supérieur comme de l'éducation en général.

On voit donc clairement que non seulement les instruments développés dans le cadre communautaire peuvent être considérés comme des prémisses à certains éléments du processus de Bologne, mais aussi qu'il existe un effet de capillarité entre cadre communautaire et processus de Bologne à partir de la mobilisation de ces instruments pour la réalisation des objectifs de Bologne.

### *Des acteurs socialisés dans les instances de coopération de l'UE*

---

<sup>26</sup> Déclaration de Bologne, 19 juin 1999, § 10, 11, 12, 13, 14, et 15.

<sup>27</sup> Communiqué de Prague, 19 mai 2001, § 7.

Cette capillarité est d'autant plus compréhensible que les acteurs qui vont jouer le plus grand rôle dans l'institutionnalisation du processus de Bologne ont été socialisés auparavant dans les instances communautaires. Jusque dans les années 1970, la CE ne développe aucune initiative dans le domaine de l'enseignement supérieur ni de l'éducation en général, les prémises de la coopération européenne se déroulent plutôt dans cette première période dans le cadre du Conseil de l'Europe. En 1976, le premier programme d'action communautaire dans le domaine de l'éducation est lancé, et c'est dans ce cadre que sont prises les premières initiatives touchant au domaine de l'enseignement supérieur. La même année une instance originale de coopération pour le domaine de l'éducation au sens large voit le jour : le Comité éducation. Il s'agit d'un lieu de discussion, de concertation et de coopération volontaire des Etats (y participent les hauts fonctionnaires des ministères de l'Education et les attachés éducation des représentations permanentes) dans un domaine où leur compétence reste entière, mais où la Commission est également représentée, et dont la présidence tournante est assurée par l'Etat qui a la présidence du Conseil pour six mois<sup>29</sup>. La création du comité est donc le pur produit de la volonté des Etats de travailler ensemble de manière non contraignante, pour suivre la mise en œuvre du programme d'action, et préparer les délibérations du Conseil éducation, en consentant à la présence et aux initiatives « appropriées » de la Commission, voire en les sollicitant, alors même que dans ce domaine la compétence reste exclusivement nationale.

En 1994, sur le modèle du comité éducation, est créé un comité enseignement supérieur, qui est une structure informelle qui regroupe tous les Directeurs enseignement supérieur des ministères des Etats-membres, et se réunit lors de chaque Conseil Education.<sup>30</sup> C'est dans ces deux comités, le comité de l'éducation depuis 1976, et le comité de l'enseignement supérieur depuis 1994, que les responsables des ministères nationaux ont été socialisés à la coopération politique dans le domaine de l'éducation et l'enseignement supérieur. Avec le temps, et la construction d'une culture de coopération et de travail, d'original, il est devenu modèle « naturel » de coopération pour ces domaines. Nous allons voir que les acteurs ainsi socialisés, lorsqu'ils sont impliqués dans la construction du dispositif de suivi de Bologne, sont conduits à mettre en place un dispositif finalement proche de celui qu'ils connaissent au comité enseignement supérieur.

### *L'invention d'une structure de suivi inspirée de la coopération dans le cadre communautaire*

En analysant les choix opérés par les acteurs pour mettre en place un dispositif de suivi du processus de Bologne, on peut ainsi montrer que ces initiateurs *répliquent* ou tout du moins s'inspirent fortement de la composition et du fonctionnement de cette instance de coopération communautaire, essentiellement parce qu'ils n'en ont pas d'autres à leur disposition. On est donc face à un cas original de mimétisme institutionnel qui laisse supposer qu'il était difficile d'élaborer une action publique européenne « autrement », dans la mesure où la socialisation européenne des acteurs du secteur s'est précisément faite au niveau communautaire

Ainsi, lors de la création du *Sorbonne Follow up Group* (SFUG), le groupe de pilotage conçu après pour préparer la conférence de Bologne, qui se stabilisera à partir de 1999 sous la forme du *Bologne Follow Up Group* (BFUG), un certain nombre de choix ont été faits pour ce qui concerne sa composition et son fonctionnement : adoption du système de la *troïka* (présidences

---

<sup>29</sup> Pour plus de détails sur ce comité éducation voir [Pépin, 2006, p. 87-89] [Corbett, 2005, p. 76-96]

<sup>30</sup> Sur le développement des instances de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur depuis le milieu des années 1970, voir : [Corbett, 2005] ; [Pépin, 2006] ; [Gornitzka 2006].

actuelle, précédente, et prochaine du Conseil), place de la Commission européenne, rôle des organisations européennes de recteurs. Si l'on se demande quelles sont les logiques qui ont prévalu lors de cette création, il apparaît en fait que, lorsqu'il a été décidé de créer un groupe de suivi, aucune autre solution n'a été véritablement envisagée : les acteurs n'ont pas cherché la solution optimale, ils ont opté pour la première solution satisfaisante disponible, et ils ont repris un arrangement institutionnel très proche de ce qu'ils connaissaient et de la façon dont ils étaient habitués à travailler au niveau européen. La logique de rationalité limitée de ce choix pour la première solution satisfaisante apparaît très clairement dans les réponses d'un responsable de la direction enseignement supérieur du ministère autrichien impliqué dans la création du SFUG :

*Q : Et à propos de la façon dont le SFUG a été mis en place, et du choix de qui y participerait ou pas... il y a eu une discussion sur ces points... ?*

R : Il avait été décidé à la réunion des DG [au comité enseignement supérieur] qu'il y aurait l'Autriche, plus la troïka, plus l'Italie en tant que pays hôte, plus les acteurs institutionnels [organisations de recteurs]. Donc c'était plus ou moins le schéma habituel.

*Q : Le 'schéma habituel'..., c'est-à-dire ?*

R : Et bien la troïka et tout ça. [...] La façon la plus simple de s'y prendre entre pays de l'UE, c'est toujours le schéma de l'UE, alors ça a donc été assez évident de se mettre d'accord là-dessus. Et puis personne n'avait de proposition alternative... Vous comprenez, c'était juste la façon dont les gens étaient habitués à travailler !<sup>31</sup> » (un responsable de la DG enseignement supérieur du ministère autrichien).

On voit donc que l'on n'est pas exactement dans une situation où des résistances initiales auraient cédé face à une stratégie de conquête ou de prise de pouvoir unilatérale de la part des acteurs de la Commission. On est plutôt en présence d'un processus beaucoup plus complexe et relativement informel d'absorption des résistances à l'égard l'UE exprimées initialement par les acteurs du processus de Bologne. Ce mécanisme d'absorption des résistances, qui repose sur des phénomènes de capillarité entre les instances communautaires et les organes de Bologne facilités par la socialisation des acteurs concernés, ne remet pas en cause la spécificité du processus de Bologne. Celle-ci s'incarne dans une « culture bolognaise » fondée à la fois sur le ralliement progressif de nombreux pays à Bologne sur la base d'un refus de la démarche de la Sorbonne, considérée comme un "diktat des quatre grands" et sur la volonté de travailler dans un groupe indépendant de l'UE, mais en coordination avec la Commission, et inspiré par le modèle communautaire.

### ***Les transformations de l'action publique européenne à la lumière du processus de Bologne***

Si l'on adopte maintenant une perspective plus globale, on peut alors considérer que cette résistance initiale à l'UE, puis son absorption dans un processus de nature hybride, constitue un révélateur intéressant des transformations de l'action publique européenne aujourd'hui.

### ***L'Union européenne comme forum de maturation cognitive***

---

<sup>31</sup> Notre traduction.

L'histoire des interactions complexes entre le processus de Bologne et l'UE permet d'abord de souligner une évolution de plus en plus frappante au fur et à mesure que l'Union prend en compte des secteurs nouveaux qui vont bien au-delà de ses compétences initiales : les instances européennes s'imposent de plus en plus comme un lieu de formulation et de maturation des matrices cognitives et normatives qui vont encadrer des politiques de coopération qui ne prendront pas nécessairement la forme de politiques de l'Union européenne au sens strict.

Dans le cas du processus de Bologne, ce mécanisme porte plus particulièrement sur *la maturation cognitive de la matrice de l'économie et la société de la connaissance*. Ce rôle de *framing* joué par la matrice de la société de la connaissance est important pour comprendre les politiques européennes des années 2000, dans les secteurs de l'éducation, la formation, la recherche ; ainsi que l'enseignement supérieur, même si pour ce secteur, la définition d'une politique européenne emprunte un chemin particulier qui n'est pas celui de la création d'une politique communautaire, mais celui du développement du processus de Bologne. Pendant toute la décennie 1990, on observe une montée en puissance de la rhétorique de l'économie de la connaissance au niveau communautaire : dans le Livre blanc de 1993 de Jacques Delors « Croissance, compétitivité, emploi »<sup>32</sup> qui comportait un chapitre sur l'éducation et la formation<sup>33</sup>, le Livre blanc sur la « société cognitive » d'Edith Cresson en 1996<sup>34</sup>, l'année européenne de l'éducation et la formation tout au long de la vie en 1996. Ce processus de maturation cognitive aboutit aux fameuses conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000<sup>35</sup> qui mettent en avant l'objectif stratégique pour l'Union de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et d'une plus grande cohésion sociale »<sup>36</sup>. Cette redéfinition du projet européen comme construction d'une Europe de la connaissance redéfinit le rôle de l'éducation et de recherche pour leur accorder une place centrale. Ceci dit, dans les années 1990 comme en 2000 dans les conclusions de Lisbonne, l'enseignement supérieur n'est pas reconnu en tant que tel. L'Union définit des orientations et des objectifs politiques articulés au projet d'Europe de la connaissance pour les secteurs de l'éducation d'une part et la recherche d'autre part, mais pas pour l'enseignement supérieur<sup>37</sup>. L'Europe de la connaissance est donc paradoxale en ce qui concerne l'enseignement supérieur : d'un point de vue strictement cognitif, il semble ne pas faire de doute que l'enseignement supérieur, dont les fonctions sont celles de transmission et de production de la connaissance est bien au cœur de l'Europe de la connaissance, en tant que matrice cognitive ; pourtant l'Europe de la connaissance en tant que programme d'actions, c'est-à-dire la stratégie de Lisbonne telle que formulée mars

---

<sup>32</sup> *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle*, COM (93) 700 final. Bruxelles: Commission européenne, 05.12.1993.

<sup>33</sup> Ce livre blanc joue un rôle clé dans l'affirmation de la matrice de l'économie et de la société de la connaissance au niveau européen : il rappelle la double mission des systèmes éducatifs à la fois de promotion de l'épanouissement intellectuel et des valeurs de citoyenneté, mais aussi de soutien à la croissance économique, et appelle à une réforme profonde des systèmes éducatifs, dont les systèmes d'enseignement supérieur.

<sup>34</sup> *Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive, Livre blanc sur l'éducation et la formation*, COM (95) 590 final. Bruxelles : Commission européenne, 29. 11. 1995.

<sup>35</sup> *Conclusions de la Présidence - Conseil européen de Lisbonne 23 et 24 mars 2000*. Bruxelles : Conseil de l'Union européenne, 23.05.2005.

<sup>36</sup> *Idem*, § 5.

<sup>37</sup> Les conclusions de Lisbonne comportent ainsi un sous titre consacré à l'éducation (§ 25, 26, 27), et un sous titre consacré à la recherche (§ 12 et 13), mais aucun paragraphe portant spécifiquement sur l'enseignement supérieur. Cette dilution de l'enseignement supérieur au niveau communautaire n'est pas nouvelle : les initiatives communautaires en la matière ont été prises au titre du programme d'action dans le domaine de l'éducation ; et l'enseignement n'a jamais eu, -et n'a toujours pas- de capacité administrative propre (il n'existe pas de direction enseignement supérieur au sein de la DG Education, Formation, Jeunesse, puis de la DG Education et Culture).

2000, n'implique pas le lancement d'une véritable politique communautaire d'enseignement supérieur, mais consacre plutôt sa dilution entre l'éducation et la recherche. Ainsi, le lancement du processus de Bologne à la fin de la décennie 1990, quoique revendiquant une posture de résistance face à l'UE, s'inscrit dans l'évolution plus générale du contexte de sens des années 1990, avec la maturation cognitive et rhétorique de l'Europe de la connaissance. D'un point de vue strictement cognitif, les perceptions communes des ministres initiateurs du processus de Bologne sur la nécessité d'un « enseignement supérieur plus efficace et plus ouvert à l'international » dans une « économie et une société de la connaissance globalisées », s'articulent clairement à la matrice de l'Europe de la connaissance. On peut sans doute même expliquer que le processus de Bologne ait « pris », et qu'il se soit développé si rapidement par cet ancrage cognitif à la matrice de l'Europe de la connaissance : si les normes fondamentales qui sont au cœur de la vision du processus de Bologne (employabilité, mobilité, compétitivité), et le langage dans lequel elle est formulée sont aussi facilement recevables, c'est à dire à la fois intelligibles et légitimes pour les acteurs, c'est parce qu'ils ne sont pas en dissonance avec le discours sur l'économie et société de la connaissance qui s'impose comme référentiel dominant à cette époque. Avec cette nouvelle matrice, l'enseignement supérieur n'est plus un domaine périphérique, mais bien un déterminant fondamental de la compétitivité économique et du progrès social.

La traduction de cette nouvelle matrice pour le secteur de l'enseignement ne se fait donc pas initialement au niveau communautaire, mais bien dans le cadre intergouvernemental extra communautaire du processus de Bologne. Ce n'est qu'à partir de 2003-2004, pour la révision de la stratégie de Lisbonne à mi parcours et dans la brèche ouverte par le processus de Bologne (en réaction à lui ?) que l'enseignement supérieur gagne enfin une existence propre au niveau communautaire comme l'indiquent notamment les textes de la Commission qui lui sont spécifiquement consacrés, à partir de 2003<sup>38</sup>.

Ce que l'on a identifié plus haut comme une forme de résistance à l'UE, et plus spécifiquement à la Commission ne prend donc pas la forme d'une opposition sur les valeurs et les normes, ni même sur le diagnostic<sup>43</sup> mais bien plus sur les questions de façon de faire et de la place des Etats. On comprend mieux, dès lors, l'ambiguïté du processus de Bologne par rapport à cette problématique des résistances à l'Europe. Alors même que la résistance reste un trait caractéristique de la culture bolognaise, la convergence sur les valeurs, les normes et les objectifs tend à inscrire le processus de Bologne dans une vision plus globale de l'UE et, finalement, à l'absorber dans l'ensemble des politiques de « l'Europe » dans le domaine de l'enseignement supérieur. On peut même soutenir la thèse selon laquelle, d'un certain point de vue, ce fonctionnement étrange a plutôt contribué à renforcer l'influence de l'UE dans le domaine de l'enseignement supérieur bien au-delà de ses frontières formelles.

---

<sup>38</sup> Communications de la Commission « Le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance », COM (2003) 58 final, du 5 février 2003 ; « Mobiliser les cerveaux européens : permettre aux universités de contribuer pleinement à la stratégie de Lisbonne », COM (2005) 152 final, du 20 avril 2005 ; Communication de la Commission, « Faire réussir le projet de modernisation pour les universités : formation, recherche et innovation », COM (2006) 208 final, du 10 mai 2006.

<sup>39</sup> *Conclusions de la Présidence - Conseil européen de Lisbonne 23 et 24 mars 2000*. Bruxelles : Conseil de l'Union européenne, 23.05.2005.

<sup>40</sup> *Idem*, § 5.

<sup>41</sup> *Idem*, § 25, 26 et 27.

<sup>42</sup> *Idem*, § 26.

<sup>43</sup> En ce sens elle est très différente de la l'hostilité exprimée par certains mouvements étudiants qui dénoncent la dynamique de marchandisation à l'œuvre dans le processus de Bologne, cf. autre communication sur Bologne dans la TR)



## *L'Europe comme espace d'action publique à intensité variable*

L'histoire du processus de Bologne, finalement, permet de jeter un éclairage intéressant sur la transformation des modes d'action publique au niveau européen: celui-ci doit désormais être conçu comme un *espace d'action publique à intensité variable* dans lequel, suivant les politiques publiques et suivant les secteurs, l'influence de la Commission prendra des formes et une intensité différentes. Cela conduit à nuancer à la fois les analyses trop schématiques sur « l'impact de l'Europe » et, comme on l'a vu, les observations trop caricaturales sur les résistances à l'Europe.

Bien plus qu'une simple tentative pour freiner l'extension des pouvoirs de l'UE, le processus de Bologne, avec ses résistances puis avec l'absorption de ces résistances, présente non seulement de nombreuses interconnexions avec les programmes communautaires en matière d'enseignement supérieur mais fait apparaître aussi des similitudes frappantes avec d'autres initiatives développées dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>44</sup> Si l'on décompose la méthode construite pour le suivi du processus de Bologne, on constate en effet qu'elle présente de fortes ressemblances avec la MOC :elle commence par la fixation d'objectifs communs et d'un calendrier à moyen terme ; mais elle laisse une large marge de manœuvre aux gouvernements nationaux pour la traduction de ces objectifs au niveau national, puis elle implique la constitution progressive de critères d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs, pour pouvoir enfin réaliser une revue périodique des progrès accomplis. Mais ce qui nous semble ici particulièrement intéressant, c'est que cette méthode de coordination mise en place dans le cadre de Bologne n'est pas à proprement parler une importation de la MOC dans le champ de l'enseignement supérieur. Elle apparaît comme une *invention parallèle* d'une forme d'instrumentation de la coordination de l'action publique européenne pour la mise en œuvre d'un projet commun. Mais sur ce point de l'instrumentation également on peut constater que le niveau communautaire et le processus de Bologne au départ distincts se rejoignent petit à petit. Alors que la MOC avait commencé à se développer pour l'éducation en excluant quasiment<sup>45</sup> l'enseignement supérieur<sup>46</sup>, à partir de 2003-2004, la réforme de l'enseignement supérieur est devenu un objet central du processus de la MOC [Gornitzka, 2006b, p. 27]

On peut reprendre ici l'heureuse formule de Cornelia Racké qui suggère que le processus de Bologne, par rapport aux institutions communautaires, n'est « ni dedans, ni dehors » [Racké, 2006]. On observe en effet qu'après le froissement initial de la Sorbonne et le sentiment d'injustice ressenti par certains responsables européens, le processus de Bologne a certainement été une aubaine, ou en tout cas une opportunité pour l'UE et a conduit à une redéfinition du rôle de la Commission. La politique européenne de l'enseignement supérieur, telle qu'elle existe au milieu des années 2000, peut finalement se comprendre comme le produit d'une structure de réseaux<sup>47</sup> qui lient initiatives et programmes de la Commission, activités et objectifs de Bologne, et méthode ouverte de coordination dans le domaine de l'enseignement supérieur. Entre les trois, qui se chevauchent mais ont chacun un agenda, une identité, et une logique de fonctionnement propre, on observe à la fois des interconnexions, et points de ressemblance entre les méthodes.

---

<sup>44</sup> Pour une analyse détaillée du fonctionnement de la MOC, voir par exemple [Dehousse in Lascoumes Le Galès 2004]; [Radaelli 2003] ; [Bruno, Jacquot, Mandin, in Palier, Surel, 2007].

<sup>45</sup> Un des benchmark généraux pour le secteur éducation concerne cependant le taux de diplômés en mathématiques, sciences et technologie qui doit augmenter de 15 %. (cf. Conclusions du Conseil sur les niveaux de référence des performances moyennes en matière d'enseignement et de formation, document 8981/03, EDUC 83 du 7 mai 2003).

<sup>46</sup> Sur la MOC dans le secteur de l'éducation, voir [Pépin, 2006, p.205-225] ; et [Gornitzka, 2006b]

<sup>47</sup> Nous empruntons la notion de « structure de réseaux pour qualifier » la politique européenne d'enseignement supérieur à Ase Gornitzka [2006a], puis nous en faisons une adaptation libre.

L'exemple de Bologne est emblématique des limites des problématiques du « reflux de l'Europe » : *l'action publique européenne s'étend parce qu'elle se transforme (et vice versa)*.

## Conclusion

Si l'on s'interroge sur le sens de cette histoire, il apparaît au final que, paradoxalement, la résistance à l'UE lors du lancement du processus de Bologne a été motrice. En effet, cette posture de « résistance » concerne un domaine qui semble être la limite des compétences de l'UE dans la mesure où il concerne des politiques qui touchent au noyau dur de la communauté politique nationale à travers la question du système de production des savoirs et des élites. Tout se passe comme si, arrivée à un certain stade du processus d'intégration européenne, la dynamique d'intégration se voyait contrainte de trouver sa légitimité à travers une sorte de contournement des institutions communautaires. Comme nous l'avons vu, le processus de Bologne n'est pas à *lui tout seul* la politique européenne d'enseignement supérieur. Mais c'est bien le lancement du processus de Bologne, sa posture initialement résistante à l'UE et la fixation par les gouvernements d'objectifs de coordination des politiques qui dépassent très largement les compétences de l'UE, qui jouent le rôle de catalyse dans la dynamique d'eupéanisation de l'enseignement supérieur. Avec le processus de Bologne, et alors que jusque là les initiatives communautaires dans le domaine étaient limitées, la dynamique d'eupéanisation de l'enseignement supérieur s'est à la fois approfondie puisque la coopération touche désormais des domaines que quelques années auparavant personne n'aurait pensé « eupéanisables », et accélérée puisqu'en quelques années, et comme le reconnaît le commissaire lui-même en 2005 : « Le processus de Bologne a provoqué plus de changements dans l'enseignement supérieur que n'importe quel autre instrument ou politique internationale ne l'avait fait auparavant »<sup>48</sup> (Jan Figel, Commissaire européen, 2005). . C'est l'opération de catalyse qui s'est opérée avec le processus de Bologne qui a permis d'activer cette politique européenne d'enseignement supérieur comme structure de réseaux.

Cette catalyse s'est révélée possible car le processus de Bologne, comme entente entre des Etats souverains décidés à coopérer alors que rien ne les y contraignait formellement, n'est pas qu'un processus de développement de la coopération et des échanges entre des systèmes immuables, c'est un véritable processus de changement de politiques publiques : avec Bologne, l'objectif n'est plus seulement de coopérer et d'échanger, mais de coopérer afin d'impulser et de coordonner le changement de politiques publiques autour d'objectifs communs.

Plus généralement, l'exemple développé ici montre que, même lorsque l'on voit se développer des formes de contournement des politiques européennes, le rôle des institutions de l'UE, et en particulier de la Commission, reste central dans la production et la diffusion des schèmes cognitifs dominants (ici l'économie et la société de la connaissance) qui encadrent les visions des acteurs même lorsque ceux ci cherchent à situer leur stratégie aux marges de l'UE. L'avenir de l'Europe, sous cet angle, est bien celui d'une sorte d'espace d'action publique à intensité variable, au sein duquel l'Union et ses institutions occupent une place différente selon les domaines mais toujours significative, du fait, notamment, de leur rôle dans la définition des cadres cognitifs et normatifs de l'action publique.

---

<sup>48</sup> Figel, Jan, Commissaire européen pour l'Education, la Formation, la Culture et le Multilinguisme, discours d'ouverture de la conférence de Bergen, 17 mai 2005, consultable en ligne : [http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/Speeches/050519\\_Figel.pdf](http://www.bologna-bergen2005.no/Bergen/Speeches/050519_Figel.pdf)

## Références bibliographiques :

- Charlier, J-E ; Croché, S. (2003), « Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices », *Education et Sociétés* n°12, p. 13-34.
- Corbett, A. (2005), *Universities and the Europe of knowledge, Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education policy, 1955-2005*, Basingstoke, Palgrave.
- Croché, S. (2006), “Qui pilote le processus de Bologne?”, *Education et Sociétés* n°18, p. 203-217.
- Gornitzka, A. (2006a), “Networking Administration in Areas of National Sensitivity – The Commission and European Higher Education”, paper presented at the 2006 Douro Seminar.
- Gornitzka, A. (2006b), “The Open Method of Coordination as practice – A watershed in European Education policy?”, *ARENA Working paper* n° 16.
- Hackl, E.(2001), “Towards a European Area of Higher Education: Change and Convergence in European Higher Education”, *EUI Working Papers*.
- Knill, C., Lehmkuhl, D. (1999), “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers* (EIoP), vol. 3, n° 7.
- Musselin, C. (2005), “Is the Bologna Process a Move Towards a European Higher Education Area?”, in Halvorsen, T.; Nyhagen A. (eds.), *The Bologna Process and the Shaping of the Future Knowledge Societies*, The Department of Administration and Organization Theory, the Department of Sociology and Forum for University History at the University of Oslo.
- Pépin, L. (2006), *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation Comment se construit l'Europe – Un exemple*, Luxembourg, Office de publication des Communautés européennes.
- Palier, B., Surel Y. *et. al.*(2007), *L'Europe en action, L'europeanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.
- Pitseys, J. (2004) , « Le processus de Bologne », *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, n°52, p.143-189 . Racké C. (2003), “The Bologna process and the EU: neither within not without”, paper presented at the *Third International Euredocs Conference*, Kassel, 16-18 June.
- Radaelli, C. (2003), “The Open Method of coordination : A new governance architecture for the European Union”, Stockholm, SIEPS – Swedish Institute for European Policy Studies.
- Ravinet P. (2005), « The genesis of the Bologna process : What the empirical data teach us about europeanisation », *ECPR General Conference*, (section 16 : *Europeanisation, Governance, and Political Changes: Empirical Investigation and Theoretical Reflections*), Budapest.
- Ravinet P. (2006), « When constraining links emerge from loose cooperation : mechanisms of involvement and building of a follow-up structure in the Bologna process as an organisation », paper presented at the *Third International Euredocs Conference*, Kassel, 16-18 June.
- Witte, J. (2006), Change of degrees and degrees of change, Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process, Enschede, CHEPS / UT.