

Qui pilote le processus de Bologne ? 1

SARAH CROCHÉ

Groupe de recherche sociologie action sens (GReSAS)

Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCaM)

151 chaussée de Binche, B-7000 Mons Belgique

L'émergence d'un nouvel espace sociopolitique de l'enseignement supérieur en Europe invite à analyser les réseaux qui le constituent et les moyens, en particulier financiers, qui lui permettent d'exister et de se développer. Le processus de Bologne a ouvert, en 1998, un espace de coopération-compétition qui change les équilibres européen et nationaux. La Commission européenne se révèle y jouer un rôle central à côté d'organisations d'acteurs contraintes de s'entendre sur des questions qui les opposaient et modifiant leurs rapports sur les scènes nationales.

L'installation de la Commission européenne dans un champ de compétences nationales

Repères historiques

Fruit d'un accord de coopération intergouvernementale qui associait quatre États à la Sorbonne en mai 1998, vingt-neuf au sommet de Bologne de juin 1999, le processus né de ces rencontres a été conduit par les représentants des États. Son initiateur, le ministre français Claude Allègre, avait explicitement exclu la Commission européenne du club très fermé des pilotes. Il avait été contraint de lui concéder un statut d'observateur à la réunion de la Sorbonne, parce qu'il aurait été impensable qu'elle n'y soit pas invitée alors qu'elle n'avait cessé, depuis les années 1960, d'œuvrer au rapprochement des systèmes d'enseignement supérieur d'Europe et que le projet lancé s'inscrivait dans le prolongement de ses actions. Parfois interprétée comme l'expression d'une tension entre le ministre français et la commissaire européenne à l'Éducation, Édith Cresson, la mise à l'écart de la Commission peut être lue comme une volonté assez unanime des

1 L'auteur tient à remercier Jean-Émile Charlier pour la relecture de ce texte et ses critiques.

États de rester maîtres de leurs politiques d'enseignement supérieur. L'affirmation de la souveraineté nationale, par les quatre pays signataires de la déclaration de la Sorbonne, a trouvé un écho favorable chez beaucoup d'autres qui ont rejoint en masse le processus. La déclaration de Bologne de 1999 l'atteste, les vingt-neuf ministres signataires y annoncent leur volonté de "rendre les systèmes éducatifs comparables et compatibles" et non plus d'"harmoniser l'architecture de l'enseignement supérieur européen", objectif affiché dans la déclaration de la Sorbonne. Le texte fondateur a été amendé, alors que la métaphore musicale d'"harmonie" avait été utilisée par Claude Allègre : l'ampleur et la beauté du son devant tout à la diversité des instruments composant l'orchestre (Entretien d'un membre du cabinet du ministre Allègre, 9 novembre 2005). L'objectif du processus de la Sorbonne-Bologne était de concilier des systèmes éducatifs apparus dans des conjonctures différentes en évitant scrupuleusement de les dénaturer. L'intention était de laisser s'exprimer le génie de chaque nation dans un projet qui tirerait profit de leurs différences. L'initiative de la Sorbonne peut être vue comme le moment fort d'une stratégie comportant un volet offensif, renforcer les systèmes éducatifs des pays d'Europe afin qu'ils soient mieux armés dans la concurrence qui les oppose aux universités étasuniennes, et un volet défensif, les maintenir sous la responsabilité sans partage des États en construisant un mode de collaboration excluant les instances européennes.

Le projet de Bologne de créer un "espace européen de l'enseignement supérieur" n'est pas resté longtemps sous le contrôle des seuls États. En mai 2001, au sommet de Prague, les ministres ont fondé un groupe de suivi composé des représentants des États et de la Commission européenne, auxquels se sont ajoutés l'EUA (European University Association), l'EURASHE (European Association of Institutions of Higher Education), l'ESIB (National Unions of Students in Europe) et le Conseil de l'Europe, chacune de ces organisations bénéficiant d'une voix consultative. Cette structure a été dotée d'un groupe préparatoire avec les mêmes composantes mais limité aux États qui ont organisé les sommets précédents, à celui qui est chargé d'organiser le suivant, à deux États membres et deux États non membres de l'Union européenne désignés par le groupe de suivi. Avec le recul, le sommet de Prague apparaît comme un compromis, un moment ambigu de structuration. Certaines ambitions politiques initiales y ont été confirmées –des représentants des autorités académiques et des étudiants sont intégrés aux groupes de pilotage–, d'autres ont été abandonnées –le Conseil de l'Europe et la Commission y sont accueillis. Le souci de structuration du sommet de Prague annonce celui de 2003 à Berlin où de multiples règles ont été édictées et les frontières de l'espace européen de l'enseignement supérieur arrêtées aux quarante-six pays signataires de la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe. La logique d'improvisation était opportune quand l'objectif était d'inciter les universités à harmoniser leurs pratiques, elle était fonctionnelle

quand il s'agissait de convaincre tous les pays européens de rejoindre le processus. Elle a perdu toutes ses qualités quand il s'agit de tenter de piloter un ensemble traversé de multiples tendances centrifuges qui en menaçaient la cohérence. Le sommet de Bergen en 2005 a confirmé l'évolution du processus vers l'institutionnalisation. Le groupe de suivi et le groupe préparatoire y ont été élargis et ont accueilli l'EI (structure paneuropéenne d'Éducation Internationale), l'ENQA (Association Européenne pour l'Assurance de la Qualité dans l'Enseignement Supérieur) et l'UNICE (Union des Confédérations Industrielles et des Employeurs de l'Europe).

La constitution d'un espace sociopolitique nouveau...

Le groupe de suivi et le groupe préparatoire sont rapidement devenus des plates-formes de dialogues et de débats entre des représentants d'acteurs collectifs aux relations fréquemment conflictuelles sur les scènes nationales, ce qui a produit des effets inattendus : la connaissance mutuelle entre des représentants des étudiants, des autorités académiques et des responsables politiques, née et entretenue dans les contacts suscités par le suivi de Bologne, a facilité des négociations dont les enjeux étaient strictement nationaux (Entretien d'un représentant de l'ESIB, 28 janvier 2005). Le processus a fait évoluer leurs positions en les fédérant et en les associant à son pilotage, ce qui a suscité des connivences qui paraissent inédites. Cette observation conduit à s'interroger sur les conséquences de l'eupéanisation sur la redistribution du pouvoir parmi les partenaires nationaux de l'enseignement supérieur. Que devient le rôle des autorités publiques nationales si les groupes de pilotage se confirment comme des instances où les autorités de l'enseignement supérieur et universitaire, les étudiants et les employeurs ont développé une culture et des méthodes de travail leur permettant de s'accorder assez aisément sur le sens des réformes ?

Si les décisions appartiennent formellement aux ministres, qui tiennent un sommet tous les deux ans, elles sont longuement préparées entre deux par le groupe de suivi –une demi-douzaine de réunions– et par le groupe préparatoire –une dizaine de rencontres. Les ministres ne participent pas à ces préparations où siègent des techniciens spécialistes de l'enseignement supérieur. Leur connaissance des dossiers et leur permanence donnent aux représentants des associations une influence significative, renforcée encore par le fait qu'ils sont aussi appelés à éclairer les décisions de leurs autorités nationales. De l'avis de ceux qui le connaissent de l'intérieur, le processus est mené par une petite trentaine d'experts qui ont appris à se connaître et dont les compétences sont incontestables. Certains accompagnent le processus depuis 2001, ils ont suivi la réforme, sous différentes casquettes, depuis ses débuts et sont intervenus de façon répétée

sur son évolution (Crocché 2006a). 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 et donc, finalement, c'est plus difficile d'engager le fer contre des gens que vous connaissez bien, avec lesquels vous avez des rapports amicaux [...]. Cela joue un rôle" (entretien d'un représentant de l'EUA, 22 novembre 2005). Le processus construit un espace de sens discursif (Hall 1986) où les fondements des politiques sont sans relâche rediscutés et aménagés selon les événements. Cet espace, d'apparence ouvert, reste hermétiquement fermé aux individus qui n'ont pas participé aux péripéties de l'histoire du processus et ne partagent pas la culture commune qui donne accès aux débats conduits par les représentants permanents. La domination du processus par un groupe restreint d'experts a pour conséquence fonctionnelle positive qu'ils parviennent aisément à s'entendre sur des solutions pragmatiques, pour conséquence négative que leurs avis reflètent de moins en moins ceux de leurs mandants. La Commission européenne –qui veut contrôler le processus de Bologne– a pris ombrage de leur influence qu'elle tente de limiter, depuis Bergen, en introduisant de nouveaux experts moins proches des partenaires de l'enseignement supérieur. La valeur de chaque expertise doit dès lors être renégociée, ce qui ne va pas sans grincements de dents. Une des conséquences de la politique de la Commission est que l'EUA a commencé à critiquer certaines de ses propositions.

... et son pilotage progressif par la Commission européenne

La Commission a acquis un rôle important. Confinée dans un statut d'observatrice à la Sorbonne, elle a tenté de contrôler le processus d'abord en proposant de le limiter aux pays de l'Union européenne, ensuite en s'efforçant d'inscrire des références à ses travaux antérieurs dans la déclaration de Bologne. Ces deux tentatives ont échoué. Son ambition de contrôle n'a pas faibli pour autant, elle s'est concrétisée lors des sommets suivants parvenant à convaincre les États de lui accorder un rôle de plus en plus significatif. Après l'avoir intégrée aux groupes de pilotage, les ministres des trente-deux pays réunis à Prague en 2001 se sont félicités de l'"aide constructive [qu'elle a] apportée" et ont déclaré vouloir profiter de toutes les possibilités offertes par les programmes communautaires. Deux ans plus tard, à Berlin, le discours était plus explicitement laudatif, les représentants des quarante pays remerciaient la Commission pour les nombreuses activités développées pour soutenir la mise en œuvre du processus, déclaraient avoir pris note de ses messages tout en signalant qu'un soutien financier et "des décisions appropriées de la part des gouvernements et des organismes européens" étaient nécessaires. Aucune voix ne s'est élevée pour dénoncer les appels

à l'aide à peine voilés que les ministres adressaient à la Commission. Les premières manifestations d'indignation ne sont venues qu'en 2005, quand le commissaire européen à l'Éducation a été invité à prononcer un des discours d'ouverture du sommet de Bergen : quelques ministres ont alors dénoncé la tentative de récupération du processus par la Commission (UNEF 2005, 2).

L'affirmation de l'influence de la Commission a été de pair avec le renforcement des organisations admises dans le processus en même temps qu'elle. En intégrant l'EUA, l'EURASHE et l'ESIB au pilotage, les ministres entendaient associer à leurs décisions les acteurs collectifs majeurs qui auraient pu s'y opposer. Confirmant cette stratégie, la Commission a contribué à institutionnaliser leur rôle dans l'eupéanisation de l'enseignement supérieur, par exemple en s'appuyant sur l'ESIB pour diffuser l'information sur le programme SOCRATES ou en confiant à l'EUA le soin de rédiger les rapports "Trends", établis avant chaque sommet et présentant les données recueillies dans les pays signataires sur l'avancée du processus. Depuis Bergen, la Commission finance les rapports d'évaluation de l'ESIB et l'EURASHE qui complètent celui de l'EUA. La Commission a ainsi légitimé leur expertise et donné à ces organisations –à vocation essentiellement corporatiste au départ– un rôle déterminant dans la réflexion sur la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Les conventions conclues avec ces organisations les mettent dans la dépendance matérielle de la Commission, ce qui jette la suspicion sur l'objectivité des rapports qu'elle finance.

Le statut de la Commission contribue aussi à expliquer la place acquise au sein des groupes de pilotage. Chargée de porter le plus loin possible l'idée européenne, elle a de longue date les moyens de concevoir et de mettre en œuvre les scénarios d'intégration les plus ambitieux. Ses actions s'inscrivent dans des visions à long terme dont les perspectives sont souvent décalées de celles des États, accaparés par des sollicitations immédiates. Les relations entre la Commission et les États sont lourdes d'ambiguïtés multiples : si ceux-ci réaffirment leur souveraineté sur leur enseignement supérieur, ils attendent de la Commission qu'elle les aide à résoudre leurs problèmes et qu'elle accompagne leurs stratégies.

Le soutien qu'elle apporte aux organisations représentatives et la puissance de sa vision à long terme ne suffisent cependant pas à expliquer le rôle que les pays ont accepté de lui accorder alors qu'ils l'en avaient d'abord exclue au nom de leur attachement à la souveraineté nationale dans les politiques d'enseignement supérieur. La section suivante propose quelques hypothèses explicatives de l'évolution de leurs positions.

Les points d'appui choisis par la Commission pour élargir son rôle

Une convergence d'intérêts et de stratégies entre les États et la Commission

Le processus de Bologne fut le prétexte de réformes qui n'ont épargné aucun pays européen. Loin de rapprocher tous les systèmes éducatifs de l'épure du 3-5-8, elles ont introduit une variété inédite en Europe : des cycles d'études de 3+1, 3+2, 4+1 et 4+2 années sont maintenus ou créés, alors que l'objectif était de réduire les disparités (Croché 2006b). Le constat de cet éparpillement conduit à reconsidérer l'hypothèse selon laquelle les États adhérents y voient plus un outil d'aide à régler leurs problèmes nationaux, à rendre leurs universités attractives aux étudiants des autres continents qu'un moyen d'harmoniser les enseignements supérieurs. Charlier (2006) estime ainsi que l'harmonisation n'est plus à l'ordre du jour et que le processus de Bologne 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" (28).

Il est aisé d'élargir la portée de l'analyse : si les relations entre pays, à l'intérieur du processus, sont inscrites dans un jeu de coopération-compétition, il en va de même de celles avec la Commission. Cela suggère qu'ils ont tendance à s'en distancier quand ils estiment que son soutien ne leur est pas nécessaire mais s'en rapprochent quand son appui semble utile. Ces marges de manœuvre existent par les liens multiples entre États et Commission. Le coût de la rupture serait inouï, mais la critique est possible sans mettre la relation en question. Deux exemples, déjà évoqués, montrent que les responsables politiques nationaux combattent la Commission à fleurets mouchetés. Le premier est celui de la réunion de la Sorbonne, dont le ministre Allègre entendait exclure la Commission, mais où il lui a donné un statut d'observateur, lui ouvrant l'accès à l'information dont elle avait besoin pour mettre au point les stratégies d'intégration des instances de pilotage. Le second concerne l'indignation manifestée par quelques ministres quand la parole a été donnée au commissaire européen à l'Éducation à Bergen : à aucun moment, cette indignation n'a conduit les pays signataires à envisager de refuser les moyens que la Commission libère pour soutenir le processus. Ces deux illustrations montrent que nonobstant leurs déclarations parfois incendiaires, d'abord destinées à leur électorat national, les représentants des États se refusent à aller jusqu'au bout de leur opposition à la Commission et tendent à préserver la possi-

bilité de coopérer avec elle. Leurs attitudes sont d'autant plus compréhensibles qu'ils restent ambivalents sur le rôle que peut ou doit jouer la Commission dans le processus : depuis 1999, les tensions sont sensibles entre deux positions antagoniques : confier à la Commission la tâche de conduire les systèmes d'enseignement européens vers l'intégration ou l'en écarter définitivement afin de préserver les souverainetés nationales.

À notre sens, si les pays ont accepté d'intégrer la Commission aux groupes de pilotage, c'est d'abord parce qu'elle a l'habileté et les moyens de les soutenir de façon constante, que leur stratégie du moment se rapproche du pôle de la compétition ou de celui de la coopération. Mieux encore, elle a contribué à transformer la compétition entre les pays en avantages collectifs (la promotion que fait chaque pays pour ses établissements profite désormais à l'espace européen de l'enseignement supérieur) et la collaboration en biens disponibles pour les pays les plus habiles à s'en emparer (l'attrait suscité hors du continent par l'espace européen de l'enseignement supérieur profite d'abord aux universités les mieux équipées pour un recrutement international). En d'autres termes, elle a mêlé les enjeux de façon inextricable, en créant de l'interdépendance entre les pays sous sa houlette. Cette intrication s'arrête toutefois aux discours, les pratiques ne sont pas affectées, ou pas autant que ne le présentent les discours, par cette construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Examinons tour à tour les gains qu'elle a permis aux pays sur les plans collectif et national.

Au plan collectif

Une raison déterminante qui a poussé l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni à signer la déclaration de la Sorbonne est que les deux premiers pays se sont alarmés de la diminution des étudiants étrangers, interprétée comme une perte de leur influence dans le monde (Charlier 2006). La réponse proposée était la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur divisé en deux cycles aux durées d'études et aux missions univoques. Ce modèle n'a pas été pleinement réalisé, pour autant l'objectif d'augmenter le nombre d'étudiants étrangers accueillis n'a pas changé. Il n'avait de chance d'être atteint que si toutes les zones de recrutement potentiel étaient convaincues de l'existence et du fonctionnement harmonieux de cet espace européen de l'enseignement supérieur. En accordant une place dans les instances de pilotage à la Commission, les États se sont assurés du soutien du meilleur et du plus puissant des porte-parole. La Commission, implantée partout dans le monde, jouit d'une forte légitimité et de relais parfaitement organisés, son engagement actif dans la promotion du modèle de Bologne a bien évidemment aidé à le rendre crédible. Qui plus est, la Commission a très rapidement été soutenue par l'UNESCO, la Banque mondiale et l'OCDE dans son travail de promotion internationale. Les résultats sont aujourd'hui tangibles, le modèle de Bologne est connu sur tous les continents, sa

déclinaison française LMD (licence-maîtrise-doctorat) est sur le point d'être mise en œuvre dans toute l'Afrique francophone, l'espace européen de l'enseignement supérieur est en passe de s'ouvrir à l'Amérique latine (Charlier & Croché 2003).

Ces résultats ont été atteints grâce à un discours convaincant, qui embellit de façon sensible la réalité des réformes européennes (BFUG 2005, 5), au point de se déconnecter des réalités du quotidien dans les universités. Il construit sa crédibilité sur l'existence et le fonctionnement d'outils régulièrement actualisés (par exemple le cadre global de qualifications pour l'enseignement supérieur, l'agence européenne ENQUA pour la qualité, etc.) qui renforcent leur coopération à l'échelon européen et entretiennent à l'extérieur le "mythe de Bologne" (Croché 2006a), c'est-à-dire l'illusion d'un espace européen de l'enseignement supérieur fonctionnant comme ses promoteurs l'avaient imaginé, n'abritant plus que des cycles d'études compatibles et comparables. Peu importe alors que le cadre global de qualifications ne soit qu'une coque bâtie à la mesure des différentes durées de cycles que l'inventivité des pays européens leur a fait concevoir, ou que les pays rechignent à s'entendre sur des critères de qualité. L'existence de ces instruments permet de les valoriser sans devoir faire l'évaluation de leur efficacité.

De façon constante, la Commission soutient le projet de construction d'un enseignement supérieur européen. Les propos que la commissaire Reding a tenus à Salamanque en 2001, alors que la Commission ne participait pas encore au pilotage, sont sans ambiguïté : "je m'engage aussi à ce que mes services [...] soutiennent vos projets et vos idées en vue de réaliser ensemble cet espace européen de l'éducation. À vous donc d'indiquer, parmi vos recommandations, celles qui relèvent de la compétence de la communauté locale [...], celles qui relèvent de la compétence nationale et celles qui relèvent de la compétence européenne" (Reding 2001). Deux ans plus tard, elle enjoignait les pays à se conformer aux prescriptions de Bologne et à juguler les tendances centrifuges qui se manifestaient (Reding 2003). Plus récemment, la Commission a diffusé les résultats d'une étude commandée à l'ACA (Academic Cooperation Association) sur la manière dont l'enseignement supérieur européen est perçu dans le monde (ACA 2006). Le rapport conclut que l'Europe devrait assurer une meilleure information sur les possibilités d'études qu'elle offre et affirme la nécessité de créer "une marque européenne" aux caractéristiques communes à tous les pays européens. Ce rapport atteste le bien-fondé des politiques communautaires de promotion des systèmes d'enseignement supérieur de l'Union européenne, notamment d'Erasmus Mundus et de Tempus (Trans-European mobility scheme for university studies) (Commission européenne 2006b). Mieux encore, à travers la création d'une marque européenne, le rapport met en avant la nécessité de coordonner les systèmes, ambition majeure de la Commission. De même qu'il est embarrassant de constater que la majorité des rapports concernant le processus de Bologne sont réalisés

par des instances qui participent à son pilotage, la position de l'ACA ne garantit nullement sa neutralité : ses collaborations avec l'EUA, l'OCDE et l'UNESCO, partisans d'un espace européen de l'enseignement supérieur, rendent la suspicion inévitable et renforcent l'image d'un petit monde monopolisant une expertise aux importantes rémunérations symboliques et matérielles.

Par les programmes de mobilité lancés dès le milieu des années 1980 (ERASMUS, PETRA, LINGUA, COMENIUS), la Commission a fait évoluer les cultures nationales vers un référent commun qui valorise les mobilités au cours des études et elle a donné une substance, imprécise mais réelle, au projet d'espace européen d'enseignement supérieur. Si son soutien a d'abord concerné le maillage de la carte opéré par les mobilités individuelles, il est passé à un stade institutionnel dès que le processus de Bologne lui en a donné l'occasion. La Commission par exemple a financé la réunion de Bologne et les sommets qui l'ont suivie. En d'autres termes, elle a mis des moyens à la disposition des États pour leur permettre d'approfondir leurs coopérations en matière d'enseignement supérieur. Revers de la médaille, son volontarisme l'amène souvent à confondre les effets attendus et constatés des politiques qu'elle soutient.

Au plan national

En participant à la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur, la Commission a préparé le terrain pour les pays européens qui s'efforcent de recruter davantage d'étudiants issus des autres continents. Cet espace limite les risques qu'ils prennent en venant en Europe : s'ils n'arrivent pas à s'adapter au pays dans lequel ils se délocalisent pour y effectuer un cycle d'études, ils peuvent théoriquement se réorienter vers n'importe quel autre sans rien y perdre. Leur rapport avec l'université d'accueil change de nature, ils n'en sont plus des usagers captifs, mais des consommateurs éclairés et critiques.

La Commission ne s'est pas bornée à contribuer à élargir la base de recrutement des universités européennes et à améliorer leur image dans le monde, elle a aussi mis à leur disposition des instruments susceptibles de les aider à se placer au mieux dans la compétition mondiale et dans la chasse aux cerveaux. Les programmes Erasmus Mundus et Tempus Meda leur offrent la possibilité d'établir, au moindre coût, des collaborations avec leurs homologues d'autres continents et d'y recruter les meilleurs étudiants. La Commission accepte de financer des projets de collaboration entre des universités d'Europe et du Maghreb ou du Proche-Orient –Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, territoires palestiniens, Jordanie, Syrie, Liban et Israël– pour autant qu'ils contribuent à les aider à mettre en place les principes de Bologne. La circulation des étudiants et des diplômés en sera facilitée, ce qui devrait profiter d'abord aux universités européennes. Celles-ci ne sont pour autant pas toutes assurées de tirer un avantage de cette ouverture, les plus gros bénéficiaires allant aux universités et aux pays ayant le mieux développé

leur attractivité. La régulation passe par une compétition dont le principe semble accepté par toutes les parties.

Pour la Commission, le processus est une aubaine puisqu'il suscite et justifie des réformes d'une ampleur inédite touchant tous les systèmes éducatifs européens qu'elles sont censées faire évoluer de façon convergente. Les propos du commissaire européen Jan Figel (2005) sont explicites à ce sujet lorsqu'il déclare que "le processus de Bologne a provoqué plus de changements dans l'enseignement supérieur que n'importe quel autre instrument ou politique international ne l'avait fait auparavant" (1). Les réformes de Bologne modifient aussi les rapports de force entre les partenaires traditionnels de l'enseignement supérieur, faisant apparaître la nécessité d'une coordination internationale, clairement revendiquée par la Commission (European Commission 2003, 17) et montrant ce que Dale (2004) appelle les nouvelles redistributions fonctionnelles et scalaires des responsabilités entre les échelons national et européen. Pour les États, le gain se lit dans l'amélioration de leur attractivité face aux systèmes des autres continents. Entre 2002 et 2005, tous les pays d'Europe ont vu croître leur mobilité entrante, le pourcentage d'étudiants provenant de pays hors Europe s'est partout élevé, le nombre d'étudiants Erasmus a augmenté dans tous les pays du continent (Commission européenne 2006c).

Le financement partiel du processus par la Commission

Le processus de Bologne présente un bilan à chaque sommet ministériel bi-annuel. Entre ces moments d'exposition médiatique, un travail plus discret se poursuit, coordonné par les groupes de pilotage, enrichi par de nombreux séminaires thématiques. Légère par rapport aux enjeux, la machine que le processus met en branle avec ses quarante-cinq pays signataires et ses organisations associées est objectivement lourde, son fonctionnement exige des moyens importants qui ne sont pas libérés par les budgets nationaux. Cette faille a été rapidement mise à profit. Tous les témoins de la première heure s'accordent pour dire que la Commission est entrée dans le processus en apportant les moyens dont il avait un besoin impératif pour démarrer. Dès septembre 1998, elle a invité à Vienne les représentants de la CRE (Conférence des Recteurs européens) et de la Confédération des conférences de recteurs de l'Union européenne, pour parler de la réalisation du rapport Trends I, qu'elle voulait leur confier afin d'évaluer la faisabilité du projet de la Sorbonne. Lors de cette rencontre, "la Commission essaya de donner de l'argent aux deux associations d'universités pour pouvoir participer [au processus de Bologne]" (entretien d'un représentant de la CRE, présent à Vienne). L'échec des premières tentatives n'a pas découragé la Commission, qui a continué de financer les rapports Trends, qui décrivent l'état du processus

avant chaque sommet. Chacun de ces rapports semble avoir été au cœur de l'attention de la commission : "la Commission finançait et pouvait définir un peu l'orientation des thèmes à aborder" (entretien d'un représentant de l'EUA).

L'aide financière de la Commission à ses partenaires des groupes de pilotage pour qu'ils organisent des séminaires, rédigent des rapports d'évaluation, participent aux rencontres de suivi, l'amène, volens nolens, à définir le cadre conceptuel à partir duquel ils sont conviés à lire le processus et à le faire évoluer. Quand elle commande des rapports à l'EUA, à ESIB, à EURASHE, à ACA ou à EURYDICE (réseau d'information sur l'éducation en Europe) comme avant le sommet de Bergen, la Commission ne sollicite que des instances qui lui doivent leur légitimité et dont elle est un donneur d'ordres important. À notre connaissance, la totalité des travaux qui portent sur tous les pays participant au processus ont été réalisés par des organismes liés à la Commission et financés par elle. Comment s'opposer aux options qu'elle prend, puisqu'elle monopolise à la fois la capacité de susciter le matériau empirique et l'expertise pour l'interpréter. Le financement par la Commission n'est toutefois jamais caché, chaque bénéficiaire est tenu d'indiquer sur le rapport qu'il rédige d'où lui sont venus ses moyens. Cette transparence est positive mais il est illusoire d'espérer qu'elle conduise à un contrôle démocratique : la masse des documents rendus publics par la Commission est telle qu'il est à peu près impossible de les examiner de près.

L'examen même superficiel de ses budgets montre que la Commission intervient de multiples manières dans le financement du processus. Elle finance en partie les conférences ministérielles, les rencontres des groupes de pilotage, les séminaires, les rapports d'évaluation produits par chaque partenaire. Le montant total de sa participation s'est élevé à 800.000 € en 2005 (lignes budgétaires 15.02.02.02 et 15.01.04.02 du budget Socrates –A.3.1.2– Call for Proposals for projects on implementing the Bologna reforms in view of the realisation of the European Higher Education Area) et est fixé à 1 600 000 € pour 2006 (A.3.1.3) (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 DG des Relations extérieures et l'Office de coopération Europe-Aid interviennent aussi, notamment pour la dimension externe du processus via Tempus. Cette complexité institutionnelle rend difficile l'estimation du soutien accordé par la Commission au processus.

Ces montants sont dérisoires par rapport à ceux que la Commission consacre au soutien de la mobilité à l'intérieur de l'espace européen de l'enseignement supérieur via les bourses Erasmus : 168 004 652 € en 2004, 200 962 045 € en 2005, 231 753 825 € en 2006 (DGEAC 2006a). D'un montant mensuel moyen de 128 € en 2002-2003 dans les pays de l'Union européenne et de 184 € dans les pays candidats (DGEAC 2004), ces bourses peuvent être attribuées pour des périodes de trois mois à un an, mais la majorité des étudiants qui en bénéficient

ne partent qu'un semestre. 111.092 bourses ont été distribuées en 2000-2001, 123 957 en 2002-2003, 144 037 en 2004-2005 (DGEAC 2006b). Cette politique de soutien à la mobilité a été lancée en 1987 par la Commission qui l'a voulue extensive, pour faire évoluer les cultures nationales européennes. Le succès a été évident, de plus en plus de filières imposent une période d'études à l'étranger, l'écrasante majorité d'entre elles s'étant organisée pour permettre la mobilité aux étudiants. Les moyens ne suivent toutefois pas l'augmentation de la demande, les budgets disponibles vont devoir être partagés entre davantage de bénéficiaires, réduisant d'autant le montant des bourses. La Commission n'en fait pas un problème, ces bourses, sans vocation sociale, devaient seulement précipiter la massification de la mobilité pour favoriser la création de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Maintenant qu'elles ont parfaitement rempli leur rôle, il n'y a pas de raison d'y consacrer trop de moyens.

Le programme Erasmus a été complété en 2004 par le programme Erasmus Mundus, lancé par la Commission pour accroître l'efficacité des politiques des pays cherchant à attirer dans leurs universités davantage d'étudiants à très haut potentiel, issus de préférence des pays émergents. Les budgets sont considérables : 230 000 000 € y sont affectés pour la période 2004-2008 par la D.G. de l'Éducation et de la Culture, dont 90% pour les bourses de mobilité. La DG des Relations extérieures a ajouté 56 000 000 € pour favoriser la mobilité des Asiatiques vers l'Europe en 2005-2007. Cette politique intensive vise à concentrer des moyens significatifs sur des étudiants étrangers à haut potentiel qui se voient dotés chacun d'une bourse annuelle de 21 000 €. En 2005-2006, avec un budget équivalent à un petit tiers de celui qui est consacré aux mobilités intra-européennes, 1315 bourses Erasmus Mundus ont été attribuées, dont 374 ont été financées par la D.G. des Relations extérieures pour des Asiatiques (DGEAC 2006c). Pour 2006-2007, la Commission européenne a sélectionné 1377 étudiants, dont 636 Asiatiques (Commission européenne 2006a). Évoquant ce programme, Figel a déclaré que "[s'il] profite aux universités européennes, [il] profite également à l'économie de l'Union" (Commission européenne 2006a), ce qui confirme que les compétitions entre les universités servent désormais le projet collectif affiché à Lisbonne de renforcer l'économie de l'Union.

Le programme Tempus, qui soutient la coopération entre les universités des pays de l'Union et celles des pays des zones Tacis (Europe de l'Est et Asie Centrale), Cards (Balkans) et Meda (Maghreb et Proche Orient), est lui aussi assez bien doté : 18.500.000 € en 2005, 23 400 000 € en 2006 pour Tempus Meda, 17 900 000 € et 16 900 000 € pour Tempus Card, 28 860 000 € et 18 050 000 € pour Tempus Tacis. L'accès à ce programme est soumis à condition, les projets doivent porter sur des objectifs définis par la Commission pour chaque pays. Ainsi, le programme 2006 pour l'Algérie et le Maroc prévoit que "les projets devront s'aligner [...] sur la nouvelle architecture de programmes

d'enseignement de licence/mastère/doctorat conformément au processus de Bologne", pour la Syrie être axés sur "l'adaptation aux développements du processus de Bologne" (Tempus 2005). L'appel à propositions conjoint Tempus-Socrates, lancé en 2004 pour soutenir les projets en rapport avec Bologne, cherche aussi à mettre sur pied des équipes de promoteurs de Bologne et à associer les pays partenaires Tempus aux conférences et séminaires du processus. Le souci de promouvoir le modèle de Bologne se lit dans les chiffres : 58% des projets de 2005 ont financé des actions d'information ou d'accompagnement visant à aider les pays bénéficiaires à adapter leur enseignement supérieur au modèle de Bologne. La Commission veille à faire connaître le processus dans un périmètre large, en novembre 2004, elle a organisé une conférence Tempus à Tachkent (Ouzbékistan) où il a été présenté aux cinq pays d'Asie centrale (Commission européenne 2004).

Conclusion

Parfois lue comme un caprice du ministre Allègre, l'exclusion de la Commission européenne du lancement du processus de Bologne est plutôt le signe de la réaffirmation par les pays de leur souveraineté dans leurs politiques d'enseignement supérieur.

Le processus de Bologne a installé les États dans un jeu de coopération/compétition : ils participent lorsqu'ils se sentent affaiblis sur la scène internationale, ils s'affrontent lorsqu'ils s'estiment assez forts. Ce jeu, élargi au rôle de la Commission européenne, aide à comprendre la place que les pays lui ont concédée dans les instances de pilotage du processus à partir de 2001. La position des pays sur ce rôle est ambiguë : tout en réaffirmant leur souveraineté, ils acceptent que la Commission les accompagne dans leurs stratégies collectives et individuelles. La Commission a ainsi été acceptée dans le processus par les États parce qu'elle leur a fourni les moyens à la fois pour avancer dans la coopération et pour être plus efficaces dans la compétition.

Les budgets que la Commission peut mobiliser pour faire évoluer le processus sont pourtant insignifiants à côté de ceux des États : en 2005, le budget de l'Union européenne était de 106 milliards d'euros, soit 1,004% du revenu national brut de l'Union élargie. Cet argent vient toutefois en complément des budgets nationaux. Il est mis au service de politiques dont les contraintes quotidiennes détournent souvent les universités, la conquête de nouveaux marchés ou la construction d'alliances transnationales, qui demandent un investissement humain et financier important. L'essentiel du financement national des universités sert à leur fonctionnement, les budgets de la Commission permettent aux établissements de se projeter dans un avenir idéologiquement connoté cependant : il est radieux puisque le nombre de clients potentiels augmente, mais la concurrence

s'accroît et seuls profiteront de l'aubaine ceux qui parviendront à s'adapter pour les recruter.

Les investissements de la Commission lui donnent ainsi du poids pour peser sur les orientations des politiques européennes et nationales. Ils sont toujours stratégiques : après avoir alloué beaucoup d'argent aux mobilités à l'intérieur de l'espace européen pour en inscrire le principe dans nos représentations collectives, elle libère désormais des fonds pour attirer les étudiants brillants des pays tiers. Ce faisant, elle contribue à refaçonner les cultures européennes, montrant qu'il y a des étudiants surdoués qu'il faut séduire, presque à n'importe quel prix, et tous les autres dont l'Europe n'a finalement pas besoin.

Sources

Entretien d'un représentant de l'ESIB, National Unions of Students in Europe, le 28 janvier 2005

Entretien d'un membre du cabinet du ministre Allègre, le 9 novembre 2005

Entretien d'un représentant de l'EUA, European University Association, le 22 novembre 2005

Entretien d'un représentant de la CRE, Conférence des Recteurs européens, le 22 novembre 2005

Références bibliographiques

ACA 2006 *Perceptions of European Higher Education in Third Countries*, Final Report

BFUG 2005 *Bologna process stocktaking*, Report for the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, may

CHARLIER J.-É. 2006 "Qui veut encore harmoniser l'enseignement supérieur européen ?", *Reflets et perspectives de la vie économique*-45-2, 23-30

CHARLIER J.-É. & CROCHÉ S. 2003, "Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices", *Éducation et Sociétés*-12, 13-34

COMMISSION EUROPÉENNE 2004 *Rapport annuel Tempus*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles

COMMISSION EUROPÉENNE 2006a *Erasmus Mundus 2006-2007 : plus de 1600 diplômés vont étudier et enseigner dans les universités européennes*, Communication de la Commission, 15 juin

COMMISSION EUROPÉENNE 2006b *Selon une étude, il faut rendre l'enseignement supérieur européen plus attrayant à l'échelle mondiale*, Communication de la Commission, 19 mai

COMMISSION EUROPÉENNE 2006c *Erasmus : les échanges universitaires connaissent une expansion rapide dans les nouveaux États membres*, Communication de la Commission, 17 mars

- CROCHÉ S. 2006a (à paraître) Le mythe de Bologne, in Charlier J.-É. & Ndoye A.K. (dir.) *LES UNIVERSITÉS AFRICAINES FRANCOPHONES FACE AU LMD*
- CROCHÉ S. 2006b "Le processus de Bologne. LMD, 3-5-8, BA-MA et doctorat, quelles divergences entre la théorie et la pratique en Europe", *Actes du colloque Approche Comparative des Réformes Universitaires au Maroc et dans les pays Européens et Arabes*, Tanger, UAE, 10 au 16 janvier, 11-15
- DALE R. 2004 "The construction of an European education space and education policy", Séminaire international *La Mesure en Éducation*, Paris, FOREDOC, 18 au 18 juin
- DGEAC 2004 *Mobilité des étudiants et des enseignants Erasmus en 2002-2003. Vue d'ensemble des rapports finaux des agences nationales relatifs à 2002-2003*, Bruxelles
- DGEAC 2005 *Domaine de l'éducation et de la Culture, Programme de travail 2005 en matière de subventions et de marché*, Bruxelles
- DGEAC 2006a *Erasmus statistics. SOCRATE/ERASMUS action 2.2. Budget allocation 2004-2005/2006*, consulté le 9 juillet 2006
http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/erasmus/stat_en.html
- DGEAC 2006b *Actual number of Erasmus students by country of home institution 1987-1988. 2004-2005*, consulté le 10 juillet 2006,
<http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/erasmus/statisti/table8.pdf>
- DGEAC 2006c *Nationalité des étudiants et académiques Erasmus Mundus sélectionnés pour les années académiques 2004-2005 et 2005-2006*, consulté le 12 juillet 2006,
<http://ec.europa.eu/education/programmes/mundus/nationality.pdf>
- EUROPEAN COMMISSION 2003 *Education and Training 2010. The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms*, Communication from the Commission, Brussels, 11 november
- FIGEL J. 2005 *Towards the European Higher Education Area*, Opening Address, Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Bergen, may
- HALL S. 1986 Introduction, in Hall S. & Donald J. (dir.), *Politics and ideology*, Milton Keynes, Open University Press
- REDING V. 2001 *Vers un espace universitaire européen*, Ouverture de la Convention des institutions d'enseignements supérieurs, Salamanque, 29 mars
- REDING V. 2003 *We need to implement wholeheartedly the Bologna process*, Conference on Higher Education, Berlin, 18 september
- TEMPUS 2005 *Tempus programme, Budgetary situation (as of 20 january 2005)*, consulté le 28 juin 2006 <http://ec.europa.eu/education/programmes/tempus/doc/budget05.pdf>
- UNEF 2005, *Bilan du sommet des Ministres européens de l'Éducation*, consulté le 10 novembre 2005, www.unef.asso.fr/deliaGo/zoomActualite/article_id-1464.html