Introduction

Roser CUSSÓ & Romuald NORMAND

Les réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche se sont accélérées depuis le lancement du *Processus de Bologne* (1998), un processus intergouvernemental, suivi de la *Stratégie de Lisbonne* (2000) à dimension supranationale. Des recommandations et divers instruments ont été mis en œuvre pour accompagner ces réformes à travers notamment la Méthode Ouverte de Coordination. Des directives ont pu être adoptées comme celles relatives à la certification et à la qualité. Le sens politique de ce programme institutionnel est aujourd'hui assez bien mis en évidence : autonomie des institutions, développement de la compétition marchande, adaptation au marché de l'emploi, augmentation du financement privé, évaluation de la qualité, place de l'expertise dans le processus de décision, etc.. Mais il est plus difficile d'identifier les liens entre ce projet d'harmonisation plus ou moins souple (qualifié de « soft law ») et les décisions concrètes et nombreuses prises à l'échelle des Etats. Nous faisons face à l'hybridation, dans un même espace européen, d'une production de normes dont la légitimité reste ambiguë parce qu'elle relève largement d'un pouvoir technocratique différent de la puissance législative sur laquelle se fondent habituellement les modes traditionnels de représentation politique.

De même, il existe peu de travaux sur la façon dont sont réalisés des emprunts mutuels et des transferts de politiques d'enseignement supérieur entre les organisations internationales et les Etats, voire entre les Etats eux-mêmes. On sait finalement peu de choses sur la manière dont les décideurs politiques vont s'approvisionner auprès d'institutions comme la Commission Européenne, l'OCDE, la banque mondiale et comment ils utilisent les savoirs et les outils mis à leur disposition. La littérature d'éducation comparée a produit bon nombre

d'études de cas, elle a assez peu investi les processus transnationaux de traduction et de circulation des normes, connaissances, instruments à la différence des études de sciences politiques où cette problématique est en plein développement. L'interaction entre les deux champs, celui de l'éducation comparée et celui des sciences politiques de la construction européenne, constitue donc un enjeu intéressant pour explorer davantage les effets du processus de Bologne. Toutefois, il paraît nécessaire de ne pas en rester à l'échelle internationale et d'être capable simultanément de prendre en compte les contextes politiques nationaux et locaux comme la manière dont ces normes internationales sont adaptées et recontextualisées après qu'elles aient été transférées ou importées d'un Etat à un autre. Il devient alors possible de s'intéresser aux acteurs et à l'espace où s'exercent le pouvoir, la décision publique et le changement institutionnel. En se situant dans cette problématique, les auteurs réunis dans ce dossier entendent retracer un certain nombre de tensions et d'ambivalences dans la mise en œuvre des politiques d'enseignement supérieur selon différents contextes nationaux.

Les contributions couvrent une bonne partie des questions auxquelles s'intéresse aujourd'hui la recherche internationale consacrée à l'enseignement supérieur. Pour Susan Robertson (Université de Bristol), l'Union européenne (UE) constituerait une unité régulatrice (pouvoir normatif) revendiquant un statut de type étatique. Il s'agit d'un régionalisme régulateur qu'elle propose de conceptualiser. L'approche privilégiée est celle de la progressive émergence d'un « projet politique », les gouvernances régionales relevant de différents blocs (Europe, Amérique, Asie, etc.) n'étant pas encore établies. Ce sont les conditions économiques qui, dans un premier temps, sont à la base des transformations politiques. La restructuration du capital domestique et étranger crée une dynamique de régionalisation qui, à son tour, conduit à la formation de règles supranationales. Robertson donne par là une explication de type économique aux mutations actuelles dans les différents échelons du pouvoir : c'est la nouvelle situation économique qui fait exister l'Etat-région. La création d'un « marché unique » s'est d'abord fait à l'intérieur de l'UE pour ensuite, une fois le capital restructuré, se situer dans la mondialisation externe en tant que région. Dans ce contexte, l'espace étatique multi-scalaire exerce une « souveraineté contingente ». Cette perspective permet de comprendre l'évolution de la cohabitation entre différentes légitimités, les entités européennes

tendant peu à peu à assumer les souverainetés traditionnellement fondées la reconnaissance des peuples. De fait, il est significatif que le Traité constitutionnel ne contienne jamais ensemble les termes « souveraineté » et « peuples » diluant alors la première notion dans l'expression « Peuples d'Europe » (ajouter citation).

En s'intéressant aux fonctions de l'évaluation en Belgique francophone, Jean-Emile Charlier et Sarah Croché montrent comment les instruments de la qualité transportent une logique managériale dont les fondements sont observables dès la première réunion de la Sorbonne par la mise en réseau des acteurs et des institutions de l'enseignement supérieur en Europe. S'appuyant sur la notion de dispositif empruntée à Michel Foucault, les deux auteurs retracent les différentes configurations ayant fait émerger cette politique et cette architecture de la qualité entre les Etats-Membres. La migration des objets, des standards aux classements internationaux, des réseaux sociopolitiques jusqu'aux agences supranationales, s'est opérée par différentes étapes selon un processus de traduction conférant en même temps une puissance normative et convergente à l'évaluation des institutions d'enseignement supérieur.

L'article de Dennis Niemann, Tonia Bieber et Kerstin Martens nourrit le dialogue avec les contributions précédentes. Les auteurs pensent également que la compétitivité est déjà là, indépendamment des positions gouvernementales. Plus encore, les Etats ont adopté la mise en compétition des institutions universitaires et des étudiants comme allant de soi. Le Processus de Bologne est considéré comme la mise en œuvre d'une volonté politique préalable qui introduit les réformes mais aussi le reflet d'un processus économique préexistant et quelque part inévitable. Cependant, les cas de l'Allemagne et de la Suisse permettent d'identifier des effets sensiblement différents selon les contextes nationaux. Alors que le gouvernement allemand a choisi d'accentuer la décentralisation de l'enseignement supérieur, la Suisse a procédé à une centralisation. Les auteurs mettent en avant l'idée d'une « instrumentalisation » du processus de Bologne dans l'avancement de l'agenda politique national, grâce notamment à un « jeu à deux niveaux » entre l'UE et l'Etat. La preuve en est faite par l'analyse des discours officiels : le même appel aux mots d'ordre internationaux a toutefois été utilisé pour légitimer des directions opposées. Cette différence est expliquée par l'émergence d'une «

nouvelle raison d'Etat » variable selon les contextes politiques, sociaux, et culturels.

Cécile Hoareau, quant à elle, met en valeur la notion de « gouvernance délibérative » en comparant la situation de l'UE et des Etats-Unis. En effet, le processus de Bologne conduit à la diffusion de croyances et de normes partagées parmi les décideurs politiques et les responsables institutionnels. L'idée de « gouvernance délibérative » ouvre donc une nouvelle perspective théorique dans le champ des études politiques européennes. Plutôt que de considérer en généralité une « politique publique européenne », l'expansion de la gouvernance multi-niveaux permet de rendre compte de la complexité à l'oeuvre. Le système politique européen possèderait des strates institutionnelles multiples, au-delà des deux niveaux (national et européen) généralement retenus, comprenant des gouvernements nationaux, des agences régionales et indépendantes comme des groupes d'intérêts. La gouvernance délibérative repose sur la participation réciproque d'agents ouverts à l'échange d'arguments au sein des institutions européennes. La méthode ouverte de coordination fait partie de ce processus. Le terme de « gouvernance délibérative » ne renvoie pas à la constitution d'univers politiques traditionnels (comme la majorité et l'opposition dans les partis politiques ou les institutions représentatives européennes) mais au fait que se développent des échanges continus entre les acteurs qui créent une connaissance commune sur la base d'une expertise et de règles partagées. Par contraste, l'action exercée par le discours politique demeure beaucoup plus figée alors que la gouvernance délibérative relève d'un processus d'apprentissage dynamique.

L'article de Jeoffrey Gaspard explore ensuite une perspective plus « locale » : impact des discours, recommandations et instruments européens sur un échantillon d'universités. La comparaison des sites Internet de ces différentes institutions lui permet d'identifier l'harmonisation selon la place sociale accordée à l'enseignement, son internationalisation et sa transformation : la vulgate de l'échec et la réussite des étudiants se substituent à la mise en œuvre de moyens nécessaires en termes de recrutement et de financement. Les mêmes énoncés promotionnels et régularités discursives sont à l'œuvre et surdéterminés par le contexte de l'européanisation croissante des politiques d'enseignement supérieur. Malgré les décalages dans les pratiques effectives, cet univers sémantique se matérialise dans des

discours qui renforcent la logique entrepreneuriale des universités et la justification de l'ouverture à des parties prenantes (*stakeholders*). Ces discours relèvent d'une autonomie contrôlée et opèrent, à l'image du benchmarking, un phénomène de convergence entre institutions et Etats.

Enfin, l'article d'Antonio Luzón, de Miguel A. Pereyra et Mónica Torres s'intéresse à l'adaptation de l'Etat espagnol au projet de création d'un Espace Européen de l'Enseignement Supérieur dérivé du Processus de Bologne. Elle constitue un bon exemple de la vacuité discursive des décideurs politiques et institutionnels tout en possédant des effets réels de transformation des structures universitaires. Les auteurs montrent également comment se justifie un ajustement des enseignements au marché de l'emploi et à la compétitivité économique. Enfin, l'Espagne connaît aussi un processus de recentralisation de son système universitaire et de recherche par voie législative, similaire à la Suisse. L'autonomie des universités, fondée notamment sur une gestion entre pairs, est progressivement remplacée par un mode de gestion d'inspiration néolibérale, préoccupé par l'efficience, la rentabilité et la maîtrise des coûts.

Plus généralement, les questionnements des auteurs nous amènent à considérer plusieurs pistes et/ou champs d'analyse pertinents pour l'éducation comparée. Peu de travaux ont été développés dans l'espace francophone pour comparer les différentes formes de justifications données aux politiques européennes d'enseignement supérieur et de recherche. En ce sens, Susan Robertson avance une thèse novatrice qui mériterait sans doute le développement de travaux empiriques et comparatistes. L'analyse de la construction européenne montre que la libéralisation des services et la marchandisation du secteur sont encouragées depuis plus de quarante ans par les responsables de certains Etats et les grandes organisations internationales. Comment penser en même temps les effets de la globalisation et de la construction européenne et les reconfigurations à l'œuvre derrière le mot d'ordre « autonomie des universités » ?

Cecile Hoareau souligne l'imbrication d'acteurs multiples dans la construction de la prise de décision européenne. Des questions demeurent sans réponse : peut-on discerner des hiérarchies, des types de pouvoir différents ? Qui a l'initiative des premiers textes à discuter, par exemple ? Quelle est la place de l'expertise et des groupes

d'intérêts ? Quels sont les réseaux concrets de cette « nébuleuse » ? Ce travail de normalisation européen est toutefois équilibré, comme le montre la comparaison entre la Suisse et l'Allemagne par l'importance du législatif et de l'action gouvernementale. Le cas de l'Etat espagnol permet de confirmer, comme pour la Suisse, un processus de recentralisation (réf Dale pour l'Angleterre). Dennis Niemann, Tonia Bieber et Kerstin Martens analysent cette politique nationale en termes d'instrumentalisation. Pour l'Etat espagnol, il semble que celle-ci soit plus diffuse et qu'un régime discursif prédomine.

Toutefois, les instruments sont bien là comme l'attestent l'article de Jean-Emile Charlier et de Sarah Croché sur les dispositifs de la qualité mais également celui de Jeoffrey Gaspard sur les sites Internet. En ce sens, ils contribuent, comme les rapports de la Commission Européenne, à créer différentes formes d'irréversibilité dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche. Classements, standards, benchmarks, discours stéréotypés, modifient les représentations des acteurs mais aussi les techniques de gouvernement et les types d'organisation des institutions comme du travail académique. La production des normes s'affranchit des contraintes législatives et règlementaires traditionnelles pour instituer une nouvelle normativité en dehors du contrôle étatique mais aussi des formes de délibération démocratique propres aux Etats. Cette nouvelle forme de gouvernance délibérative, décrite par Cecile Hoareau, suffit-elle à nourrir un vrai espace de discussion entre tous les acteurs concernés par ces évolutions sans s'enfermer dans des circularités discursives ?

Enfin, il existe peu de travaux capables d'expliquer les relations transversales entre acteurs et institutions au-delà des frontières. Par exemple, on connaît mal l'univers des relations entre les responsables des ministères et leurs homologues européens dans la définition d'un nouvel agenda politique pour l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le rôle des organisations ou des agences non-gouvernementales est assez mal délimité. L'ouverture d'un nouveau chantier de recherche permettrait d'étudier cette « nouvelle raison d'Etat », de plus en plus déconnectée de son assise politique, traditionnelle, alors qu'elle est investie dans des échanges et des réseaux supranationaux de plus en plus nombreux. Il apparaît, si l'on en juge par la littérature de sciences politiques développée sur le sujet, que ces normes internationales sont utilisées pour forger des alliances

politiques ou économiques afin de soutenir et d'imposer des réformes contestées au travers de rhétoriques mais aussi de groupes d'intérêts mobilisées à certains moments de la mise en œuvre des réformes.

Un tel programme de recherche ne peut ignorer la tension entre d'un côté une instrumentalisation par des normes et des rhétoriques officielles et de l'autre une harmonisation des systèmes et des institutions rendue difficile par la variété des contextes nationaux et locaux. Si les réformes adoptées possèdent des effets variés, comme l'ont montré les auteurs, elles présentent aussi des convergences. En ce sens la notion d'hybridation aurait pu être mieux développée afin de montrer l'articulation entre le commun et le particulier, à l'image de l'article de Gaspard qui analyse systématiquement les discours mais aussi les politiques concrètes des institutions, à travers l'accès aux sites Internet des universités. Les modalités de traduction gagneraient aussi à être précisées : quelle est la part entre l'action volontaire des Etats (mimétisme, transfert de « bonnes pratiques », participation à des groupes d'experts) et des approches plus coercitives (imposition de benchmarks, harmonisation législative, création de cadres normatifs notamment statistiques) ? Au-delà des effets d'une harmonisation ou d'une production de normes dans l'espace européen et international, l'enjeu est de mieux comprendre les mécanismes de pouvoir et les relations entre groupes transnationaux et la façon dont ils contribuent progressivement à diminuer l'autonomie des Etats dans la formulation et la mise en œuvre de leur politique d'enseignement supérieur.