Éducation comparée / nouvelle série, n°8, pp 63-95

Contre toutes attentes- L'influence européenne sur les politiques d'enseignement supérieur en Allemagne et en Suisse

Dennis Niemann, Tonia Bieber & Kerstin Martens
Université de Brême

RÉSUMÉ

Même si les recommandations du processus de Bologne n'ont pas un caractère contraignant, elles mettent de manière croissante les Etats Nations sous pression pour réformer leurs systèmes d'enseignement supérieur. En particulier, les pays germaniques ont mis en œuvre des réformes de grande portée au cours de la dernière décennie alors que leurs systèmes éducatifs différaient particulièrement des arrangements de Bologne. Dans cet article, nous montrons que le processus de Bologne, quoiqu'il vise un alignement des systèmes éducatifs nationaux à travers l'Europe, refaçonne de fait aussi les institutions politiques allemandes et suisses- selon des directions différentes, néanmoins. Alors que l'Allemagne a davantage fédéraliser son secteur de l'enseignement supérieur, le gouvernement suisse a renforcé ses efforts de centralisation. En considérant que les deux pays sont coordonnées par des économies de marche avec des acteurs pouvant exercer un droit de veto et bloquer les décisions politiques, et alors qu'ils ont en plus des traditions similaires dans l'enseignement supérieur, l'interrogation demeure pourquoi leurs réponses aux efforts d'Européanisation diffèrent dans la politique éducative. Dans nos analyses, nous examinons dans quelle mesure les réactions dissimilaires des deux pays peuvent être expliquées par l'interprétation du discours de Bologne comme la partie d'un jeu à deux niveaux où les gouvernements nationaux sont amenés à utiliser le niveau internationale comme un argument pour justifier l'introduction de réformes tardives ou controversées. Alors qu'en Suisse les défis posés par le processus de Bologne sont considérés comme un moyen de centraliser l'enseignement supérieur, l'Allemagne a davantage poussé en direction d'une fédéralisation de façon à être compétitive sur le marché international émergent de l'enseignement supérieur. L'étude s'appuie sur des méthodes quantitatives pour suivre le processus, une analyse de documents, des entretiens avec des décideurs politiques nationaux dans l'enseignement supérieur.

MOTS CLÉS

Bologne, pays germaniques, institutions, gouvernance, centralisation/décentralisation

ABSTRACT

Even though provisions in the Bologna Process are of non-binding character, they put nation states increasingly under pressure to reform their higher education systems. Particularly, German-speaking countries underwent far-reaching reforms in the last decade since their education systems were particularly different to the Bologna arrangements. In this paper, we argue that the Bologna Process, although aiming at aligning national education systems across Europe, in fact reshaped German and Swiss political institutions as well – in different directions, however: While Germany further federalized its higher education sector, the Swiss government enforced its centralization efforts. Considering that both countries are coordinated market economies with many strong veto players that are able to block policy decisions, and additionally have similar higher education traditions, the question remains why their responses to Europeanization efforts in education policy differ. In our analyses, we examine to what extent the dissimilar reaction patterns of the two countries can be explained by the interpretation of the Bologna discourse as part of the two-level game where national governments may use the international level as an argument to justify the introduction of overdue or controversial reforms. While in Switzerland the challenges posed by the Bologna process were considered as a task to centralize higher education, Germany pushed for more federalization in order to be competitive on the emerging international higher education market. The study relies on qualitative methods of process tracing, document analysis, and expert interviews with national decision makers in higher education.

KEYWORDS

Bologna, German-speaking countries, institutions, governance, centralization/decentralization

Introduction

L'enseignement supérieur devient international. En une décennie, la politique éducative, qui a longtemps été considérée comme une politique relevant du domaine politique «national», est devenue une question largement débattue par delà les frontières. Le processus global de mondialisation n'est pas sans lien avec cet état de fait et l'on peut même dégager deux aspects de la mondialisation qui ont influencé les évolutions de l'enseignement supérieur.

D'une part, l'excellence de l'enseignement supérieur est considérée comme un facteur déterminant pour le progrès économique et la prospérité d'une économie nationale. D'autre part, les systèmes d'éducation nationaux sont confrontés à des restrictions financières, ce qui induit une compétition mondiale entre les étudiants. Pour contrer cela, les gouvernements nationaux doivent être en mesure de développer des stratégies pour rendre leurs systèmes d'éducation compétitifs à l'échelle mondiale. En Europe, la réponse la plus significative à ces problèmes est la mise en place du Processus de Bologne, dont le but est de rendre l'enseignement supérieur en Europe le plus attractif possible.

A l'origine, le processus de Bologne de 1999 a été lancé afin d'harmoniser les systèmes d'enseignement supérieur des pays Européens. Son objectif principal a été la création d'une Zone Européenne de l'Enseignement Supérieur (EHEA), qui a vu le jour en 2010 (Déclaration de Bologne 1999). Il s'agissait de mettre en place un système de diplômes lisibles et aisément comparables d'un pays à l'autre. Les objectifs élémentaires consistaient donc à implémenter un système à trois niveaux ainsi qu'un système commun de transfert des crédits (ECTS). S'ajoutait à cela la promotion de la mobilité des universitaires et des étudiants, ainsi qu'une collaboration Européenne sur la notion de système qualité. En 2011, 47 pays avaient rejoint le processus de Bologne, de l'Islande à la Turquie, du Portugal au lointain Kazakhstan. A l'exception de la Biélorussie, le processus de Bologne regroupe l'ensemble de l'Europe et ses pays frontaliers. En plus de ces membres gouvernementaux, la Commission de l'Union Européenne est devenue membre à part entière du processus en 2003, tout comme de nombreuses Organisations Non Gouvernementales (ONG,) ainsi que divers groupes d'intérêt qui ont rejoint le processus en tant qu'organes consultatifs. Etant donné que tous les objectifs n'ont pas été atteints complètement en 2010, le Processus de Bologne va être prolongé dans les prochaines années (Secrétariat de Bologne Benelux 2009).

La participation au Processus de Bologne a impliqué, pour certains pays, une réforme globale de leur système d'enseignement supérieur. Les pays germanophones en particulier, ont subi des changements de grande ampleur à la suite de leur adhésion au processus. Etant donné que le système éducatif des pays germanophones est très différent des accords de Bologne, lesquels sont fondés sur une approche anglo-

américaine qui privilégie les cursus «consécutifs» et les notions «d'utilisabilité économique» et consorts, les pays germanophones se sont trouvés contraints d'adapter leur système d'enseignement supérieur au nouveau modèle. D'importantes réformes ont été menées par l'Allemagne et la Suisse afin de se conformer au cadre du processus de Bologne et d'en atteindre les objectifs. L'harmonisation vers les cursus Licence et Master, les crédits ECTS, les structures d'assurance-qualité et le Supplément au Diplôme sont les changements les plus visibles de la politique menée. Dans l'ensemble, les deux pays appartiennent au groupe qui a pris le Processus de Bologne et les réformes envisagées au sérieux.

Bien que son but ait été d'aligner les différents systèmes éducatifs en Europe, le Processus de Bologne a, de façon indirecte, contribué à remodeler les institutions politiques de l'Allemagne et de la Suisse. Lorsque les Etats ont commencé à se rendre compte que leurs systèmes d'enseignement supérieur ne se limitait plus à un niveau national mais qu'ils étaient entrés en compétition au niveau international sur le marché de l'éducation, la volonté première des décideurs politiques nationaux a été de rendre leur enseignement supérieur meilleur que tous les autres. Pour cela la Suisse et l'Allemagne ont engagé une réorganisation complexe de leurs systèmes. Alors que le changement des Cursus peut être directement imputé aux prescriptions de Bologne, la reconfiguration des institutions politiques n'a pas été initiée par le modèle de Bologne mais est une réalité visible. Cette reconfiguration est étroitement liée au processus général d'internationalisation de l'enseignement supérieur.

Dans cet article, nous avançons que le Processus de Bologne a, par effet de ricochet, affecté les institutions politiques de l'Allemagne et de la Suisse. Cependant, en fonction du pays, les effets diffèrent:

Alors qu'en Allemagne le gouvernement a choisi d'accentuer la décentralisation de l'enseignement supérieur, la Suisse a décidé la centralisation. Comment peut-on expliquer des développements si différents? Le processus de Bologne est-il l'unique raison de ces évolutions? En réalité, les deux pays ont une approche similaire sur plusieurs éléments qui déterminent l'action politique en termes d'éducation. L'Allemagne et la Suisse sont des sociétés qui fonctionnent selon une économie de marché coordonnée et toutes

deux sont dotées de nombreux contre-pouvoirs puissants qui sont en mesure de bloquer les décisions prises pour mener les politiques (Hall & Soskice, 2001; Tsebelis, 1995) De la même manière, les deux pays possèdent une tradition de l'enseignement supérieur ancrée dans la pensée Humboldtienne (Clark 1983; Martens et al 2010). Enfin, les deux pays ont bâti leurs systèmes d'enseignement supérieur sur une structure fédérale. (Griessen & Braun, 2010)[4] . Ces éléments ne peuvent donc pas expliquer la différence de réponse au processus de Bologne de ces deux pays.

Dans notre analyse, nous avançons l'idée selon laquelle les réactions différentes des deux pays peuvent être expliquées par le fait que le processus de Bologne est considéré par les pays comme faisant partie du «jeu des deux niveaux» Européen, grâce auquel les gouvernements nationaux utilisent le niveau Européen pour justifier des réformes tardives ou controversées (Moravscik, 1993; Wolf, 2000). Nos recherches montrent que dans les deux pays les mêmes arguments de «l'international» ont été utilisés pour légitimer des changements diamétralement opposés de compétence gouvernementale. Alors qu'en Suisse les défis posés par le Processus de Bologne ont été envisagés comme une invitation à centraliser l'enseignement supérieur, l'Allemagne a poussé vers plus de décentralisation afin d'être plus compétitive sur le marché naissant de l'enseignement supérieur international. L'étude se fonde sur des méthodes qualitatives de traçage des processus, d'analyses de documents et d'entretiens approfondis de décideurs politiques nationaux dans le champ de l'enseignement supérieur[5].

L'article est organisé de la manière suivante: le paragraphe qui suit commence par un cadre analytique de recherche sur la gouvernance dans l'enseignement supérieur et sur son processus d'Européanisation, qui a été mis en jeu dans le processus de Bologne.

[4] Alors que l'enseignement supérieur allemand est sous la responsabilité exclusive des Länder, les compétences politiques dans l'enseignement supérieur suisse sont divisées entre le gouvernement fédéral et les autorités cantonales en fonction du type d'institution chargée de l'enseignement supérieur.

[5] Cet article est le produit d'une recherche conduite dans le projet „internationalisation of Education Policy" au centre de recherche collaboratif. Transformation de l'Etat" de l'Université de Brême. Le centre est financé par la Deutcshe Forschungsgemeinschaft. Entre mars 2008 et mars 2010, 35 experts en Suisse et entre mars et juillet 2008 quinze experts en Allemagne ont été interviewé.

Dans ce contexte, le Processus de Bologne et ses objectifs y sont définis. Les deux paragraphes suivants fournissent des données empiriques sur la (dé)centralisation et les processus d'Européanisation dans l'enseignement supérieur de la Suisse et de l'Allemagne. Nous présentons les réformes nationales et évaluons quels processus ont créé les changements observés. Le paragraphe final compare les résultats et indique des pistes de recherches potentielles. Nous montrons, non seulement que le Processus de Bologne a provoqué et encouragé des dynamiques de réforme dans les institutions politiques en Allemagne et en Suisse, mais également que l'internationalisation de l'enseignement supérieur a conduit à des changements institutionnels nationaux.

Approche théorique: User et abuser du niveau international pour les réformes nationales.

Dans l'ensemble, le Processus de Bologne n'est pas basé sur un traité intergouvernemental mais formé par un accord volontaire des ministres responsables de l'enseignement supérieur des pays participants. Ses recommandations sont consultatives et le fait de ne pas s'y conformer n'amène aucune sanction. Il est du ressort des gouvernements de chaque pays participant de s'approprier ou au contraire de rejeter les principes fondateurs du Processus de Bologne. Ainsi, toute réforme qui se réclame du Processus de Bologne est entre les seules mains des Etats membres. Comment, dès lors, expliquer que les réformes institutionnelles de l'Allemagne et de la Suisse suivant le processus de Bologne soient aux antipodes l'une de l'autre? Pourquoi ces Etats ont-ils même pris la peine de conduire des réformes politiques étant donné que le Processus de Bologne visait en priorité à réformer les cursus universitaires et pas les institutions politiques?

L'approche intergouvernementale libérale (Moravcsik, 1993), un concept centré sur le rôle des acteurs, autrement appelé «la nouvelle raison d'Etat» (Wolf, 2000) apporte une réponse à ces questions. Cette approche des Relations internationales estime que les gouvernements nationaux entrent dans l'arène intergouvernementale non seulement dans le but de centraliser des ressources stratégiques et de réduire les coûts des transactions, mais aussi pour gagner une marge de manœuvre sur le plan national. Ainsi que Thompson (1995, p. 226) l'a formulé: Les initiatives internationales peuvent «prêter [...] à l'Etat,

une autonomie nationale grâce aux institutions telles que le droit et la diplomatie internationale, qui donnent à l'Etat le pouvoir de surmonter les résistances sociétales à ses manœuvres politiques». Des accords intergouvernementaux tels que le Processus de Bologne peuvent ainsi servir de justifications par l'exécutif national pour introduire des réformes dans le contexte national. En faisant cela, ils utilisent et détournent le niveau international en lui faisant porter la responsabilité des réformes à engager, cela même alors que de telles réformes ne sont pas une conséquence directe du processus international.

Selon ces suppositions, le processus gouvernemental international sert d'instrument de pression sur le processus politique national tant qu'il reste sous le contrôle de l'Etat-membre impliqué. Une quelconque implication au niveau intergouvernemental ne doit donc pas résulter en une prise d'ascendant du niveau international sur le niveau national en termes d'initiatives, étant donné que cela induirait une perte par l'Etat de sa capacité à déterminer sa propre politique, c'est aussi ce que les approches principal-agent sur les organisations internationales ont montré. (Voir par exemple, Hawkins et al, 2006) Au moins trois des quatre Etats initiateurs, à savoir la France, l'Allemagne et l'Italie ont été amenés, pour des raisons nationales à mettre en valeur le Processus de Bologne. Ainsi que l'ont montré diverses études, les motivations principales pour s'engager dans une initiative internationale pour l'enseignement supérieur étaient de pouvoir encourager des réformes des systèmes éducatifs nationaux, plutôt que de souhaiter une initiative Européenne en matière d'éducation. (Martens & Wolf, 2009; Toens, 2007).

La recherche d'un soutien politique à un niveau intergouvernemental pour mettre stratégiquement en valeur les capacités nationales doit être effectuée de manière délibérée. D'un côté, afin de construire le pouvoir et d'exercer un contrôle vis-à-vis des institutions et acteurs nationaux, l'influence des engagements intergouvernementaux doit être assez solide pour mettre une certaine forme de pression sur le processus décisionnaire. Le processus de Bologne est l'initiative la plus complète concernant l'enseignement supérieur. En tant que telle, il est quasiment impossible de ne pas la prendre en compte dans la mesure où une telle stratégie conduirait le pays à un isolement de sa politique éducative et cela ne le rendrait guère attractif pour les étudiants. Cependant, d'un autre côté, le

pouvoir formel au niveau intergouvernemental ne doit pas être trop étendu car cela affecte négativement la souveraineté nationale des gouvernements. Tout comme dans le processus intergouvernemental, le Processus de Bologne ne représente pas une autorité formelle (ou même l'engageant légalement). En effet, il ne peut en aucun cas initier des régulations pour les pays participants en ce qui concerne l'éventuelle nécessité de réformes et la façon de les mener.

L'approche intergouvernementale de l'européanisation part du principe qu'il y a des raisons nationales pour s'engager dans un processus international. Cependant, celle-ci ne prédit en rien *comment* ni *dans quelle direction* un pays va changer. Le processus de Bologne n'a pas pour objectif d'harmoniser le contenu des études, pas plus que la longueur des études, il propose tout juste de structurer les études en différents cycles. Au regard des institutions politiques nécessaires pour atteindre ces objectifs, le processus de Bologne ne fait aucune recommandation. Ainsi, les pays participants peuvent facilement utiliser le Processus de Bologne pour justifier de leurs réformes respectives tant qu'elles tiennent le processus d'européanisation pour responsable, et ce même si les réactions conduisent à emprunter des directions divergentes, la décentralisation pour l'Allemagne et la centralisation pour la Suisse.

Les réponses des différents systèmes politiques à Bologne: comparaison de l'Allemagne et de la Suisse.

La tendance actuelle du système d'enseignement supérieur mondial est intrinsèquement liée au modèle anglo-américain de l'université qui valorise la compétition institutionnelle et les mécanismes de marché (Dobbins, 2011). De ce point de vue, l'Allemagne et la Suisse suivaient toutes les deux le modèle universitaire Humboldtien (Clark, 1983) qui est assez différent du modèle proposé par le Processus de Bologne. De plus, la structure fédérale et un certain nombre d'opposants vigoureux ont rendu les tentatives de réforme globale particulièrement difficiles. Quoi qu'il en soit, les deux pays ont répondu au Processus de Bologne non seulement en réformant leurs systèmes d'enseignement supérieur mais aussi en modifiant leurs institutions politiques : pour ce faire, ils ont pris en compte le nouveau paradigme de la marchandisation et ont amélioré l'efficacité. Cependant, cela a été fait de façon très différente

dans les différents pays. Comme nous l'avons vu, l'Allemagne a presque totalement décentralisé le secteur de l'enseignement supérieur et a accordé beaucoup d'autonomie aux institutions individuelles chargées de l'enseignement supérieur alors que la Suisse a pour sa part centralisé l'enseignement supérieur pour améliorer la coordination interne et pour renforcer son rôle dans le monde de l'enseignement supérieur.

L'Allemagne: à la redécouverte d'une décentralisation de l'enseignement supérieur.

Après vingt-cinq années sans aucune réforme, les systèmes d'enseignement supérieur allemands ont été confrontés à des changements radicaux lors du changement de siècle. Ces changements n'ont pas seulement concerné des réformes des cursus et de l'organisation de l'enseignement supérieur mais aussi des réformes au niveau institutionnel. Dans l'ensemble l'enthousiasme récent pour les réformes de l'enseignement supérieur fut une réelle surprise. D'un côté, la suprématie traditionnelle des Länder en matière d'enseignement (cf. Führ, 1997) a rendu des réformes globales et unitaires particulièrement difficiles. De l'autre côté, le modèle traditionnel allemand de l'université Humboldt, favorisant l'unité de la recherche de l'enseignement était en inadéquation avec le modèle international en vigueur, qui est orienté vers le marché et organisé en fonction de ses exigences. En dépit de ces obstacles, une réorganisation profonde des institutions politiques et des responsabilités dans le système de l'enseignement supérieur a eu lieu et les décideurs politiques allemands ont répondu aux exigences de l'internationalisation en accentuant la décentralisation dans le secteur de l'enseignement supérieur. Les Länder allemands et les institutions individuelles chargées de l'enseignement supérieur ont gagné en autonomie alors que le gouvernement fédéral a perdu ses compétences déjà limitées en matière de gouvernance. Par conséquent, un changement global des rôles en matière d'enseignement supérieur a eu lieu en Allemagne et la relation à double niveau entre le gouvernement fédéral et les Länder s'est quasiment dissoute.

La politique d'enseignement supérieur en Allemagne avant Bologne.

Contrairement aux récentes évolutions en matière de décentralisation de l'enseignement supérieur allemand, l'évolution historique (d'après guerre) de l'influence fédérale sur l'enseignement supérieur s'est caractérisée par un accroissement successif des compétences du gouvernement fédéral depuis 1949. Au départ, le gouvernement fédéral n'avait pas vraiment son mot à dire en matière de politique d'enseignement supérieur. Ce ne fut qu'après le célèbre choc occasionné par Spoutnik que le secteur de l'enseignement ouest-allemand est devenu grossièrement coordonné. Confrontée à un retard technique anticipé par rapport à ses ennemis de l'autre côté du rideau de fer (Krücken, 2005, p.17), l'Allemagne a fait beaucoup d'efforts pour faire avancer les sciences et l'enseignement. Pour ce faire (et ce parmi d'autres choses), un rôle de coordonnateur et de soutien a été exigé au niveau fédéral et le Ministère Fédéral a acquis ainsi des compétences plus développées en matière de sciences et de gestion de la recherche.

A la fin des années 1960, la classe moyenne allemande, nouvellement apparue a appelé à une expansion du secteur tertiaire. Une assistance financière était particulièrement nécessaire pour créer de nouvelles universités et agrandir celles qui existaient déjà pour offrir des opportunités d'accès aux études supérieures à davantage d'étudiants (Teichler, 2005, p.31). Dans ce contexte de « massification », un engagement plus fort du gouvernement fédéral était exigé. En résumé, le gouvernement fédéral a successivement gagné de la voix et des compétences plus importantes en ce qui concerne l'enseignement supérieur, ce qui lui a permis finalement d'aboutir à la création de l'Acte d'Encadrement de l'Enseignement Supérieur en 1976. Cet acte d'encadrement fédéral est devenu un point de référence pour une politique commune d'enseignement supérieur. Cela a clairement défini les tâches principales de toutes les institutions chargées de l'enseignement supérieur, leur statut légal, les pré-requis pour accéder à l'enseignement supérieur et toute autre préconisation générale (Künzel, 1982; Mushaben, 1984). Avec la création du Ministère Fédéral de l'Enseignement et de la Recherche (BMBF) en 1994, le gouvernement fédéral a mis en place un ministère dans un domaine

pour lequel il n'y avait pas, à l'origine, de juridiction constitutionnelle (Erk, 2003, p.308). Cela ne signifie pas que les Länder ont été totalement marginalisés, ils ont gardé leurs prérogatives politiques pour l'enseignement supérieur.

L'influence soutenue du gouvernement fédéral s'est aussi ressentie dans les arrangements institutionnels de la politique en matière d'enseignement supérieur. L'accroissement des compétences du gouvernement fédéral est allé de pair avec un besoin d'institutions permettant une coordination à l'échelle verticale. C'est dans cette perspective qu'un certain nombre d'institutions ont été créées et d'autres étendues pour garantir la coopération entre le gouvernement fédéral et les Länder. La Conférence Permanentes des Ministres de l'enseignement et des Affaires Culturelles (KMK)[6] et le Congrès de la Fédération et des Länder pour la Promotion de la Recherche et de l'Organisation de l'Enseignement (BLK) illustrent bien cette démarche. Par conséquent, le gouvernement fédéral a vu son influence sur l'enseignement supérieur grandir et au milieu des années 1990, il avait acquis une part quasiment aussi importante que les Länder, la politique relative à l'enseignement supérieur étant quasiment devenue une activité conjointe des Länder et du gouvernement fédéral.

De nouveaux défis pour l'enseignement supérieur allemand à l'ère de la mondialisation.

Après un « boom des réformes » à la fin des années 1960 et au début des années 1970, la politique d'enseignement supérieur en Allemagne s'est caractérisée par une période de consolidation et d'application des différentes étapes des réformes préalablement décidées (Teichler, 2005, pp.32-33). Cependant compte tenu de la mondialisation croissante et des interdépendances plus fortes à l'échelle internationale, le secteur de l'enseignement supérieur en Allemagne s'est trouvé contraint de se réformer pour faire face aux défis émergeant et aux exigences à venir. A ce moment là, l'administration allemande a clairement expliqué que la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur était une condition nécessaire pour

[6] Le KMK peut avant tout être vu comme une institution où les Länder coordonnent leurs politiques éducatives entre eux. Le KMK en tant qu'union des seize Länder coopèrent avec le BMBF pour développer des positions et des recommandations communes.

être performant à l'heure de la mondialisation croissante. « La connaissance ne connait pas de frontières nationales. L'internationalisation ouvre la voie aux réformes et au développement et à la modernisation de l'enseignement supérieur. »[7] Comme cela a été mentionné dans un entretien, la mondialisation économique affecte aussi la politique éducative, ce qui signifie que, sous couvert de compétition accrue, les décideurs politiques allemands ont été amenés à regarder de l'autre côté des frontières et à comparer leur propre système d'enseignement supérieur et leurs performances académiques aux Etats Unis et à leurs voisins européens (Interview GER 05). Selon le leitmotiv consistant à vouloir faire des institutions d'enseignement supérieur allemandes des institutions plus efficaces à l'échelle internationale (KMK, 2010, p.31), deux courants de réformes fondamentales récentes peuvent être identifiées comme ayant mené à une réorganisation institutionnelle radicale en matière d'enseignement tertiaire.

Tout d'abord, la conséquence directe de ce processus d'internationalisation de l'enseignement a été de permettre aux politiques allemands de participer activement aux efforts européens pour créer un secteur commun d'enseignement supérieur qui pourrait amener à établir le processus de Bologne in fine (Martens & Wolf, 2006). C'est ainsi que le secteur de l'enseignement supérieur allemand a été significativement et fortement affecté par la réforme globale initiée par le processus de Bologne du point de vue structurel.

Dans un deuxième temps, en plus du Processus de Bologne, une réforme globale du fédéralisme allemand a eu un impact substantiel sur le secteur de l'enseignement supérieur en accroissant encore l'autonomie des Länder. La Réforme du Fédéralisme de 2006 a été la réforme la plus complète des Lois Fondamentales Allemandes (German Basic Law) depuis leur promulgation en 1949 et elle a redistribué les compétences entre le gouvernement fédéral et les Länder. Bien qu'elle n'ait pas eu pour but de changer la politique d'enseignement supérieur allemande, la Réforme du Fédéralisme a causé des changements institutionnels en la matière de façon indirecte (Griessen & Braun, 2010, p.726). Les changements induits par la Réforme du Fédéralisme ont mis l'accent sur une tendance plus orientée vers les marchés dans l'internationalisation de l'enseignement

[7] http://www.bmbf.de/en/3336.php, dernier accès le12 décembre 2011.

supérieur. De plus, la Réforme du Fédéralisme a implicitement créé un accroissement de l'autonomie des universités et des universités de sciences appliquées elles-mêmes.

En règle générale, l'application du Processus de Bologne et la Réforme du Fédéralisme ont suivi une tendance identique qui peut être perçue comme un phénomène de mondialisation (Toens, 2009, p.254). A cet égard, les changements initiés par le processus de Bologne ont été accompagnés de près par des réformes initiées par la Réforme du Fédéralisme elle-même. En d'autres termes, sans Bologne (ou de plus larges évolutions de l'internationalisation de l'enseignement supérieur), les dispositions de la Réforme du Fédéralisme auraient pu prendre une toute autre direction. Ainsi, les efforts pour européaniser le Processus de Bologne ont permis aux réformes institutionnelles d'avoir lieu par une Réforme du Fédéralisme.

Les changements de l'enseignement supérieur allemand: Bologne et la réforme du fédéralisme.

Dans l'ensemble, la tâche principale pour les politiciens allemands a été de moderniser les institutions chargées de l'enseignement supérieur en Allemagne. Au niveau des structures et de l'organisation, ils ont cherché à atteindre ces objectifs au mieux en appliquant les réformes préconisées par le Processus de Bologne.

La gouvernance souple souhaitée par le Processus de Bologne a introduit des changements radicaux de l'enseignement supérieur allemand du point de vue de la politique structurelle. Dans la mesure où le Processus de Bologne a pour but de mettre en place un modèle d'études consécutives composé de deux cycles principaux (étudiant-diplômé)[8] alors que le programme d'études traditionnel allemand se composait d'un seul cycle, des efforts sérieux ont du être engagés pour aboutir aux objectifs des programmes de Licence et de Master (BA/MA). Dans la lignée des préconisations de Bologne, le Système d'Accumulation et de Transfert des Crédits Européens (ECTS) a été établi afin de garantir la transférabilité des acquis universitaires entre

[8] Depuis le Communiqué de Berlin (2005), le modèle des deux cycles a été modifié par l'inclusion d'un cursus doctoral.

les différentes universités européennes. Le système qualité appliqué à l'accréditation devait garantir que le cursus universitaire ainsi que les diplômes universitaires des différents programmes d'études répondent aux exigences préalablement définies par les autorités étatiques. Globalement, de nombreuses réformes structurelles du système d'enseignement supérieur allemand ont été menées jusqu'au bout et ont permis de réorganiser en profondeur l'enseignement supérieur. L'application concrète des réformes de Bologne en Allemagne s'est passée en douceur et sans problèmes, comparativement à d'autres endroits (Toens, 2009, p.247; Interview GER 11). Pour exemple, jusqu'en 2009/2010, les structures BA/MA ont été introduites dans 79% des programmes d'études (KMK, 2010 p.284).

Cependant, en ce nouveau siècle, le changement de l'enseignement supérieur allemand ne s'est pas limité à des réformes structurelles. D'autres réformes concernant l'organisation institutionnelle de l'enseignement supérieur ont été introduites. Alors que le Processus de Bologne a permis d'effectuer un changement de la dimension des structures et de l'organisation de l'enseignement, les institutions ont, elles, connu des changements importants au cours de la dernière décennie. Enfin, ces changements peuvent également être mis directement en relation avec les développements de la sphère de l'enseignement européen, voire mondial. Le changement institutionnel qui a eu lieu au niveau politique dans l'enseignement allemand a mis en évidence une augmentation des compétences des Länder et dans le même temps une diminution des compétences du gouvernement fédéral, compensée par l'influence grandissante des IOs. Autrement dit, le gouvernement fédéral a perdu la plus grande partie de ses compétences, pourtant déjà assez limitées, en matière de politique d'enseignement supérieur. A titre d'exemple, le gouvernement fédéral n'était plus habilité à fournir directement une assistance financière et à financer des programmes d'enseignement de son propre chef.

A cause de la redistribution des compétences dans le domaine de l'enseignement, certaines institutions coopératives existantes ont disparu, comme par exemple celle qui gérait « l'Organisation Conjointe de l'Enseignement » et l'Acte définissant le Cadre de l'Enseignement Supérieur, qui avaient servi d'instrument pour assurer un secteur d'enseignement supérieur homogène dans tous les Länder. Ils ont expiré en 2008. De plus, le conseil de coordination entre le gouvernement fédéral et les Länder, le BLK, a été abrogé et remplacé par la Conférence Conjointe sur les Sciences (GWK) en 2008. Le GWK

a mis l'accent sur la recherche (et son financement) et sur les stratégies politiques[9] à adopter. A cet égard, la composante « enseignement » de l'*enseignement* supérieur s'est retrouvé volontairement employée de façon plus abstraite dans le « jeu des deux niveaux » entre le gouvernement fédéral et les Länder. C'est pourquoi il n'y a actuellement aucune commission au sein de laquelle le gouvernement fédéral et les Länder peuvent coordonner les questions relatives à l'enseignement (supérieur) sur une base égalitaire. Ainsi la réforme fédérale a conduit à une capacité de coopération moindre entre le gouvernement fédéral et le Länder en ce qui concerne la politique d'enseignement.

Grâce à la Réforme du fédéralisme, le caractère fédéral de la politique d'enseignement a été accentué et cela a renforcé les Länder pour leur permettre d'agir de manière autonome en ce qui concerne l'enseignement supérieur et a ainsi souligné le retrait de fait du gouvernement fédéral. Il est exact de parler de fédéralisation de l'ensemble de la politique éducative en Allemagne. Cela ne signifie pas pour autant que le gouvernement fédéral en a fini d'influencer la politique relative à l'enseignement supérieur. Cependant son influence s'est déplacée. En effet, à y regarder de plus près, le gouvernement fédéral entre à une échelle différente dans le processus de gouvernance concernant l'enseignement supérieur. Par rapport aux décennies passées, cette influence est avant tout indirecte et informelle. Aujourd'hui, la gouvernance fédérale est conduite sous forme d'incitation positive (qui va de pair avec des opportunités financières). Comme le gouvernement fédéral peut encore proposer des facilités de financement à la recherche (en partenariat avec chaque Land), il peut aussi adapter le financement à des besoins spécifiques (Interview GER 05; Interview GER 13), comme par exemple l'Initiative pour l'Excellence, aussi appelée *Hochschulpakt 2020*[10].Cette nouvelle façon de gouverner par incitation reflète globalement une tendance

[9] Pour plus d'informations sur le GWK, voir: http://www.gwk-bonn.de/index.php?id=126, dernier accès le 5 janvier 2012.

[10] En 2005, l'Initiative pour l'Excellence a été mise en place et a fourni un financementt supplémentaire pour quelques universités sélectionnées (pour plus de détail, voir Hartmann 2006). Le ***Hochschulpakt 2020***, un accord conjoint entre le gouvernement fédéral et les Länder assurait un soutien financier fédéral afin d'offrir à plus de nouveaux étudiants une chance de poursuivre des études universitaires. (voir http://bmbf.de/pubRD/verwaltungsvereinbarung_hochschulpakt2020.pdf, dernier accès le 10 janvier 2012.)

indirecte du gouvernement fédéral à promouvoir ses intérêts en matière d'enseignement supérieur.

En Allemagne, un des effets secondaires de cette internationalisation fut le déclin de l'influence générale des autorités de l'Etat sur les institutions responsables de l'enseignement supérieur. Traditionnellement, le rôle des institutions d'Etat en matière d'enseignement supérieur était très fort (Teichler, 2005, p.35) et c'est en cela que ce système « peut être considéré comme un système centralisé » (Pritchard, 2006, p.92).Le besoin ressenti d'être compétitif à l'échelle internationale et les dispositions prévues par la Réforme Fédérale ont impliqué de libérer les universités allemandes d'un contrôle étatique rigoureux et de leur accorder davantage d'autonomie en abolissant le droit de l'Etat de légiférer sur tout. Cette plus grande autonomie accordée aux Länder afin de prendre des décisions en matière d'enseignement supérieur a été accompagnée d'une autonomie accrue des institutions responsables de l'enseignement supérieur lui-même.

Ainsi, les institutions responsables de l'enseignement supérieur vont agir comme des entreprises vis-à-vis de l'Etat et de la société. Elles élaborent des objectifs et des stratégies qui leur sont propres, gèrent leur budget par elles-mêmes et développent également des programmes d'études originaux. Ces institutions d'enseignement supérieur ont la possibilité d'établir leurs propres statuts mais ceux-ci doivent êtres approuvés par le Ministère des Sciences et de la Recherche du Land. En référence au « New Public Mangement », les Lander gouvernent de plus en plus par l'intermédiaire d'accords cibles, de moyens financiers propres et de contrats-cadres (cf. Lanzendorf & Pasternack, 2008, pp.52-55; Interview GER 03). Dans ce contexte, l'expression d'une « université libérée » (Müller-Böling, 2000) a émergé comme concept pour décrire le nouveau rôle des institutions chargées de l'enseignement supérieur. Actuellement, le contrôle approfondi des autorités d'état (des Lander) est en train d'être remplacé par une gestion autonome des institutions chargées de l'enseignement supérieur.

Cependant, le niveau actuel d'autonomie des universités est différent en fonction des différents Länder. En Rhénanie du nord et en Westphalie par exemple, la promulgation de la Loi de Base en matière d'éducation (en 2007) a été la disposition la plus aboutie. Les

universités ont pu agir de façon totalement autonome sans être affectées par l'administration du Land (Kamm & Köller, 2010, p.668). En revanche, en Bavière, l'autonomie des institutions chargées de l'enseignement supérieur a été étendue mais pas dans la mesure de ce qui a été fait en Westphalie et en Rhénanie du nord. Les universités bavaroises sont encore en relation étroite avec l'Etat. D'ailleurs, l'amendement de « l'Acte Bavarois pour l'Enseignement Supérieur» de 2006 limite l'influence de l'administration sur l'enseignement supérieur à des aspects basiques tels que ses intérêts fondamentaux et les questions financières.

Conclusion pour l'Allemagne- Explication des Réformes de l'enseignement supérieur.

Pour résumer, la politique de décentralisation de l'enseignement supérieur en Allemagne a clairement été promue par des processus et des défis internationaux en la matière. En effet, les récentes réformes institutionnelles de l'enseignement supérieur allemand peuvent être définies par une influence moins formelle de l'Etat grâce à la gouvernance fédérale, un renforcement structurel des Lander et une autonomie croissante des différentes institutions chargées de l'enseignement supérieur. Dans les faits, l'enseignement supérieur en Allemagne est devenu plus décentralisé et par conséquent moins régulé par le pouvoir central. Pour faire face à une compétition mondiale grandissante, les autorités allemandes sont revenues sur l'administration approfondie de ces institutions et elles ont initié un processus de gestion autonome des institutions chargées de l'enseignement supérieur. Cependant, ce n'est pas seulement le Processus de Bologne qui a stimulé les réformes de l'enseignement supérieur en Allemagne mais aussi un processus de mondialisation plus large qui a introduit la notion de « besoin perçu », afin de préparer le système de l'enseignement supérieur allemand à un contexte mondial. Grâce à des stimuli divers, extérieurs et liés entre eux occasionnés par le Processus de Bologne et une compétition internationale toujours plus soutenue, les réformes de l'enseignement supérieur allemand ont pris de la vitesse et cela a permis des changements substantiels (Interview GER 12).

La Suisse: en route pour une centralisation de l'enseignement supérieur.

Pendant les années 80, le secteur de l'enseignement supérieur en Suisse a souffert d'une réforme tardive dans la mesure où la modernisation des universités avait été débattue longuement sans aboutir à aucun résultat. Au milieu des années 90, cette situation a abouti à d'énormes problèmes. A titre d'exemple, une réforme de l'enseignement était nécessaire pour améliorer le ratio enseignants/élèves, pour garantir la qualité de l'enseignement et pour gérer des questions d'accréditation (Interview CH07, CH08) et les universités avaient de plus en plus besoin de se coordonner entre elles (et entre les différents cantons) pour favoriser la mobilité. Cependant, les réformes d'harmonisation devaient être légitimées alors même que la diversité avait toujours été considérée comme nécessaire (Osterwalder & Weber, 2004 p.16). De plus, il y a avait des manquements fondamentaux dans le système d'enseignement supérieur suisse : une certaine opacité, une reconnaissance des diplômes problématique et une mobilité internationale difficile (Interview CH01, CH05). La situation s'est aggravée lorsque de nouveaux compétiteurs venus des Etats Unis et du Royaume Uni ont accru la pression déjà existante sur les « Sociétés Européennes de la Connaissance » (Aeberli & Sporn, 2004). En adoptant un regard extérieur, les réformes semblent avoir été menées afin de répondre à des processus d'internationalisation. Alors que les réformes suisses liées au Processus de Bologne devaient accroître la soi-disant « euro-compatibilité » de ce pays non membre de l'Union Européenne aux pays membres, ces réformes de la centralisation ont en fait amélioré la coordination des institutions chargées de l'enseignement supérieur au sein même de la Suisse, lui permettant d'acquérir un statut plus cohérent et sérieux dans le paysage mondial de l'enseignement supérieur.

Traditions suisses en matière de politique d'éducation Supérieure Antérieur à Bologne.

Les tendances contemporaines des réformes de la centralisation n'ont rien à voir avec les tendances précédemment adoptées par la gouvernance de l'enseignement supérieur en Suisse. Traditionnellement, l'éducation a toujours été gérée par les autorités

cantonales depuis la fondation de la Communauté Helvétique en 1848 – les compétences fédérales en la matière n'avaient pas beaucoup changé depuis lors. Contrairement à l'Allemagne, la Suisse n'a pas expérimenté de forte expansion de son système d'enseignement supérieur ou encore de « massification » dans les années 1960. Au contraire, l'éducation et la formation professionnelles ont joué un rôle prépondérant et ont attiré une majorité de personnes ayant quitté l'école avec le diplôme de fin d'études (Matura). Dans la mesure où l'éducation et la formation professionnelles ont toujours été gérées par la Fédération, les courants centralistes n'étaient pas d'actualité.

Dans les années 1990, des réformes marquées par des courants d'internationalisation ont été initiées. La loi sur les Universités de Sciences Appliquées de 1995 constitua un changement fondamental dans la mesure où cela créa le *Fachhochschulen* (FHs), un nouveau genre d'institution d'enseignement supérieur qui venait s'ajouter aux universités déjà existantes (*Fachhochschulgesetz*, 1995). Cette réforme significative a impliqué ce qui est connu comme la tertiarisation, c'est-à-dire que la formation des enseignants, l'enseignement et la formation professionnelle supérieure n'étaient plus délivrées dans des *Seminarien* et des *Höhere Fachschulen*, à savoir des institutions administratives, commerciales ou des écoles polytechniques mais dans des *Pädagogische Hochschulen* (PHs) et FHs. De cette façon, ces différents types d'enseignement ont pu être valorisés et les PHs et FHs ont reçu un statut comparable à celui des universités.

En ce début de nouveau siècle, des transformations radicales de l'enseignement supérieur, aussi bien institutionnelles que structurelles ont eu lieu. Ces réformes sont liées au Processus de Bologne mais elles témoignent également d'une « centralisation » de la politique en matière d'enseignement supérieur. Tout d'abord, en 1999, le processus de Bologne a profondément modifié les structures d'études existantes en introduisant de nouveaux programmes en Licence et en Master, un système ECTS et des systèmes de garantie de la qualité Dans un deuxième temps, La Loi de Promotion de l'Université de 1999 et sa nouvelle version de 2006, l'Acte Fédéral concernant les Universités de Sciences Appliquées et enfin l'avant projet de *Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz* de 2009 concernent tous une nouvelle distribution des responsabilités politiques allant vers une centralisation des pouvoirs décisionnaires aux dépends des autorités cantonales.

Changements du paysage de l'enseignement supérieur Suisse: Bologne et ses réformes.

Des réformes liées au Processus de Bologne et le principe de centralisation ont émergé contre toutes attentes : la Suisse est en effet un candidat peu probable en ce qui concerne des transformations radicales et ce en raison de ses structures fédéralistes et de ses principes fondamentaux en matière d'éducation, qui ne s'inscrivent pas dans la philosophie de Bologne. Le gouvernement fédéral suisse ainsi que les cantons partagent les compétences en matière de politique d'enseignement supérieur : la Fédération est responsable de l'Eidgenössische *Technische Hochschulen*, c'est-à-dire de ETH Zürich et de EPFL Lausanne et aussi de *Fachhochschulen*, alors que les universités cantonales et les *Pädagogische Hochschulen* sont soumises aux autorités cantonales. De plus, le modèle de l'université suisse basé sur le principe de Humboldt qui promeut l'unité de la recherche et de l'enseignement est en conflit avec les idées de Bologne concernant l'enseignement supérieur.

En dépit de ces obstacles, la participation de la Suisse au processus de Bologne a fondamentalement changé le paysage de l'enseignement supérieur au cours de la dernière décennie (Interview CH07, Criblez, 2008). Dans la mesure où l'enseignement supérieur suisse s'appuie à la fois sur les autorités fédérales et les autorités cantonales en fonction du type d'institution d'enseignement supérieur, les réformes pour appliquer Bologne ont requis une discipline rigoureuse à l'échelle nationale pour garantir une application uniforme et coordonnée (Trampusch & Busemeyer, 2010, p.605). De cette façon, les réformes reflètent la tendance à nationaliser la politique d'enseignement supérieur suisse et à établir des organes communs pour améliorer la coordination nationale des trois différents types d'institutions chargées de l'enseignement supérieur en Suisse, à savoir les universités, les FHs et les instituts de formation des enseignants. Ces trois organes sont régulés par différents fondements légaux et par différentes autorités : alors que les universités sont soumises à la Loi de Promotion des Universités (UFG), les universités de Sciences Appliquées sont régulées par l'Acte Fédéral sur les Universités de

Sciences Appliquées (FHSG) et les PHs[11] suivent les Directives pour l'Application de la Déclaration de Bologne du FH Council.

Pour les universités, l'UFG de 1999 a renouvelé la direction politique en introduisant une coopération entre les deux niveaux étatiques, le niveau fédéral et les cantons dans ce qui relevait par le passé du domaine de compétence des cantons concernant les universités (Bundesversammlung, 1999). L'UFG a créé de nouvelles institutions lors de la Conférence de l'Université Suisse (SUK), précédemment appelée Centre d'Accréditation et de Garantie de Qualité (OAQ). En réalisant une telle réforme structurelle basée sur une coopération verticale, l'UFG a organisé le SUK comme une institution politique conjointe entre la Fédération et les cantons possédant une université[12] (Bundesrat et Regierungen der Universitätskantone, 2000). Dans cette perspective, la Fédération et les cantons ont formellement délégué un certain nombre de responsabilités à la SUK en lui confiant des pouvoirs décisionnaires (Benninghoff & Leresche, 2009). Ainsi, une responsabilité unique pour l'application des réformes a été créée. L'UFG a permis la fixation des directives de la SUK pour toutes les universités. La Fédération et les cantons ont fourni à la SUK les moyens financiers nécessaires à la direction, ce qui a permis de garantir le caractère engageant de Bologne et a permis son application sereine (Griessen & Braun, 2010, pp.731-732).

Ce nouveau type d'organisation a mis en valeur le fédéralisme coopératif, ce qui signifie une coopération verticale de la Fédération et des cantons (Benninghoff & Leresche 2009, Interview CH14). Cela a été une vraie nouveauté, pas tant parce que la Fédération s'est impliquée davantage et plus formellement dans l'enseignement supérieur mais plutôt parce que les cantons ont bien voulu transférer leur autonomie. Cela a mis un terme à la politique informelle qui était la règle par le passé et qui consistait à trouver des accords entre la Fédération et les cantons (Griessen & Braun, 2010, p.731).

---

[11] Typologiquement les PHs appartiennent aux FHs mais tombent dans l'aire de compétence des cantons qui les financent. Ils ont sujets aux règles cantonales et inter-cantonales.

[12] Les cantons des universités sont les dix cantons qui ont une université et comprennent: Zurich, Bern, Lucerne, Fribourg, Basel-stadt, St Gallen, Ticino, Vaud, Neuchâtel et Genève. Le Land de Basel a présenté sa candidature afin d'être reconnu comme canton universitaire en février 2011.

Les autorités politiques suisses ont transféré la responsabilité de la coordination de la partie la plus simple de l'application de Bologne à des organisations intermédiaires, à savoir les conférences des recteurs CRUS concernant la portée des universités, le colloque pour les universités de Sciences Appliquées (KFH), pour les FHs, et le congrès pour les Instituts de Formation des Enseignants (COHEP) pour les PHs en 2000 (Bundesrat 2009; Lepori & Fumasoli, 2010, p.811). Cela a été important car la Fédération n'avait pas les compétences pour intervenir dans les questions d'éducation à l'échelle cantonale. La coordination nationale a permis de garantir la réalisation d'une réforme unitaire des institutions chargées de l'enseignement supérieur, de façon à ce que les objectifs de Bologne puissent, comparativement, être rapidement atteints et appliquées dans leur ensemble en Suisse (SBF & BBT 2007; Universität Zürich, 2009). Par exemple, les rapports faisant l'inventaire des différents points relatifs à Bologne mis en application en Suisse ont montré que la Suisse est parmi les pays pionniers en ce qui concerne l'application du processus de Bologne (Benninghoff & Leresche, 2009, p.203).

Pour l'introduction du système de Bologne, la nouvelle loi FH de 1995 a déjà été partiellement révisée au bout de cinq ans (Interview CH07). L'Acte Fédéral sur les Universités de Sciences Appliquées (FHSG) de 2005 a mis tous les FHs[13] sous supervision fédérale (Bundesversammlung 1995). Il a transféré la responsabilité pour les professions de santé, les questions sociales et les arts des cantons à la Fédération. Le but était de mettre en valeur la compatibilité nationale et internationale et la compétitivité des diplômes. A cette fin, la nouvelle loi a fourni les fondements légaux pour l'introduction des études de licence et master obligeant les FHs à offrir des programmes de licence et leur permettant d'offrir des programmes de Master, ainsi que des QA établis et des systèmes d'accréditation.

Les changements de régime politique dans l'enseignement supérieur Suisse.

Les deux révisions de la constitution au début des années 1970 et à la fin des années 1990 n'étaient pas parvenues à renouveler les fondements légaux de l'enseignement supérieur. Le seul changement

[13] Le terme FHs est appliqué dans le sens strict et n'inclut pas les PHs.

important lors de la révision de la constitution de 1999 avait consisté à élargir les compétences fédérales en matière d'enseignement et de formation professionnelle dans tous les domaines (Criblez, 2008, p.288). En ce qui concerne l'enseignement supérieur cependant, la révision de l'article constitutionnel n'avait pas pu aboutir en raison de divergences d'opinions entre la Fédération et les cantons. Ainsi, compte tenu de ce passif, la révision totale des articles de la Constitution concernant l'enseignement en 2006 peut être considéré comme un virage décisif. Pour la première fois dans l'histoire du pays, une prétendue « zone d'éducation suisse » a été proclamée. Pour arriver au but, la révision de la constitution a centré ses efforts sur les changements dans l'enseignement en général et dans l'enseignement supérieur en particulier.

En ce qui concerne l'enseignement en général, la garantie de la qualité et la perméabilité de cette zone d'enseignement suisse ont été confiées à la Fédération et aux cantons de manière conjointe afin d'établir une zone d'enseignement suisse homogène. Cela les a contraint à coopérer au sein d'organismes communs et à coordonner leurs actions afin de promouvoir l'équivalence de l'enseignement général et de la formation et l'enseignement professionnel (BV 1999, art. 61a). La Fédération s'est vue confier des compétences subsidiaires lui permettant de réguler des zones anciennement sous la responsabilité des cantons. Les révisions constitutionnelles ont ainsi permis des réformes substantielles en ce qui concerne l'harmonisation des systèmes d'enseignement cantonaux.

En matière d'enseignement supérieur, le nouvel article constitutionnel 63a a pour but de renforcer la coopération entre la Fédération et les cantons en les engageant à piloter conjointement les institutions chargées de l'enseignement supérieur, leur permettant ainsi de garantir la qualité de l'enseignement supérieur suisse via des contrats et le transfert de compétences vers des organes communs. Cela peut avoir lieu sans changer fondamentalement la répartition existante des compétences au sein du système, l'éducation élémentaire restant à la charge des cantons (Interview CH13). Cela a créé les conditions préalables nécessaires à un pilotage plus fort et simplifié de l'ensemble de la zone d'enseignement supérieur suisse, un financement transparent qui s'intéresse davantage aux performances et aux résultats, une organisation stratégique et un partage des tâches

entre les différentes institutions chargées de l'enseignement supérieur[14].

Afin d'établir un "paysage d'enseignement supérieur Suisse", un avant projet de Loi Fédérale sur la Promotion des Universités et la Coordination des Institutions de l'Enseignement Supérieur (HFKG[15]) a été élaboré en 2009 (Bundesrat, 2009). L'intention première était d'accomplir le devoir constitutionnel de l'article 63a concernant le processus de pilotage simplifié de l'enseignement supérieur afin de permettre une régulation uniforme de l'ensemble du système d'enseignement supérieur. Cette loi doit remplacer les deux différents décrets concernant les UFGs pour les universités et les FHSGs pour les FHs en 2012. Cela deviendra ainsi la seule base légale de la Fédération concernant l'avancement financier des universités cantonales et des FHs mais aussi pour le pilotage politique de l'ensemble de la zone suisse d'enseignement supérieur, en partenariat avec les cantons.

Pendant le soi-disant processus de consultation, l'avant projet a attiré l'attention par sa volonté d'unifier et de faciliter la coordination de la zone d'enseignement supérieur suisse[16]. La coordination simplifiée a été pensée pour garantir la qualité, la compétitivité, la cohérence et l'efficacité du système d'enseignement supérieur suisse. Après avoir été adopté par la Seconde Chambre (le Conseil des Etats) en 2010, l'avant projet du HFKG doit être proposé aux consultations parlementaires de la Première Chambre (Conseil National).

Le HFKG va définir les fondements de la coordination fédérale mais aussi le financement en fixant un certain nombre de conditions aux contributions fédérales pour les FHs et les universités cantonales. Les principes et les procédures à appliquer pour une répartition des tâches et une organisation politique cohérente de l'enseignement supérieur

---

[14] http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni/hls_de.html et http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/grundlagen/factsheets/FS01_Hochschulsystem_e_2008.pdf [22.12.2011]

[15] http://www.parlament.ch/d/mm/2010/seiten/mm-wbk-s-2010-06-29.aspx [22.12.2011]
http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4819/357525/d_n_4819_357525_357931.htm [22.12.2011]
http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/n/4819/358887/d_n_4819_358887_358888.htm [22.12.2011]

[16] http://www.sbf.admin.ch/htm/themen/uni_en.html [22.12.2011]

suisse ont été posés, tout comme les principes du QA. Le HFKG institue aussi la création d'organes et d'objectifs communs. Cela permet d'unifier l'accréditation de l'ensemble de la Suisse à l'égard d'une soi-disant accréditation institutionnelle, et cela la rend obligatoire pour toutes les institutions éducatives, alors que, par le passé, seules les FHs devaient subir cette procédure (Interview CH04).

Conclusion pour la Suisse- Explication des réformes de l'enseignement supérieur.

A l'aune de ce nouveau siècle, il est maintenant possible d'affirmer que des changements radicaux ont été opérés en Suisse dans le secteur de l'enseignement supérieur. Alors que le Processus de Bologne a complètement transformé les programmes d'études suisses et établi pour la première fois un système de garantie de la qualité, les réformes de la gouvernance ont été marquées par une centralisation du contrôle, accomplie grâce à la Loi de Promotion de l'Université, d'une révision constitutionnelle, d'un Acte Fédéral pour les Universités de Sciences Appliquées et enfin d'un avant-projet de *Hochschulförderungs- und Koordinationsgesetz*. Ce sont à la fois les processus d'internationalisation et la mondialisation rapide du secteur de l'enseignement supérieur qui ont agi comme des forces conductrices de ces développements actuels et qui ont engagé les politiciens suisses à intégrer toutes les compétences décisives en matière d'enseignement supérieur à un niveau fédéral. Le Processus de Bologne a tout particulièrement donné aux politiciens HE suisses une chance historique d'appliquer les réformes nécessaires (SBF & BBT, 2005). L'antagonisme entre le modèle de Bologne et le modèle HE suisse a modifié les opportunités de structurer autrement une réforme nationale basée sur une coalition entre l'autorité fédérale HE du ministère (SBF), les universités et leurs organisations respectives.

Conclusion

Il est devenu évident en Allemagne et en Suisse que l'internationalisation croissante de l'éducation était un levier décisif pour initier des projets de réformes. De plus, dans les deux pays, les réformes ne se sont pas limitées à une dimension structurelle mais elles ont aussi concerné des fondements institutionnels en matière de

politique d'enseignement supérieur. Afin de rendre leurs systèmes d'enseignement supérieur plus compétitifs à l'échelle mondiale, des réformes structurelles complètes ont été initiées. Tout d'abord, ces réformes ont été chapeautées de façon coordonnée par le Processus de Bologne. Par conséquent, des changements radicaux ont été opérés : les cursus consécutifs ont été introduits, un travail a été mené sur la comparabilité des programmes académiques et des mesures pour garantir la qualité ont été mises en place ou étendues. En ce qui concerne les changements structurels, le Processus de Bologne peut être considéré dans les deux cas comme un modèle pour les tentatives de réformes nationales. Cependant, cela a également impliqué des réformes institutionnelles de l'enseignement supérieur. La prise de décision et les autorités politiques plus largement ont été amenées à changer de façon non négligeable. En Allemagne, l'enseignement supérieur est devenu plus décentralisé et a déplacé les compétences à l'échelle des Länder et en accordant plus d'autonomie aux universités. A l'inverse, en Suisse, la centralisation de l'enseignement supérieur s'est accentuée en accordant plus de pouvoir au gouvernement fédéral.

Ce qui a conduit à décentraliser les politiques de l'enseignement supérieur en Allemagne, en réponse aux processus d'internationalisation, peut être mesuré par l'approche de la « nouvelle raison d'état ». A la fin des années 1990, les réformes de l'enseignement supérieur étaient en retard. Par le passé, la structure nationale complexe en matière de politique d'éducation, avec la suprématie du Länder, avait empêché toute réforme complexe d'avoir lieu pendant plus de 20 ans. Les développements à l'échelle internationale- en particulier la mondialisation croissante des relations économiques et sociales- ont créé un réel besoin de réformer le secteur de l'enseignement en Allemagne afin de lui permettre d'être compétitif à l'avenir. Une des réponses proposées à ce défi a été la participation au Processus de Bologne qui a mené à des changements substantiels de certains aspects structurels de l'enseignement supérieur. Des réformes institutionnelles des politiques d'enseignement supérieur ont eu lieu également. De cette façon, Toens (2009) a montré que le Processus de Bologne était utilisé par les politiciens allemands, principalement à l'échelle fédérale pour justifier les réformes globales de l'enseignement supérieur. Sans le cadre intergouvernemental de Bologne, ces réformes n'auraient pas été faisables.

Alors que la mise en place de réformes structurelles peut être expliquée par l'approche de la « nouvelle raison d'état », la décentralisation allemande actuelle doit cependant être expliquée plus avant. Il se peut qu'elle soit liée à des institutions politiques internes qui définissent la façon dont les réformes en matière d'enseignement doivent être introduites. La tâche simple consiste à démêler les compétences en matière de politique d'enseignement supérieur afin d'être capable de réagir de façon appropriée aux développements et défis internationaux. Avec l'ancien modèle d'un jeu à deux niveaux entre le gouvernement fédéral et les Länder, une réponse rapide et adéquate était quasiment impossible. Comme les Länder ont fortement insisté sur leur suprématie formelle en matière de politique d'éducation, le gouvernement fédéral n'avait pas d'autres choix que d'augmenter ses propres compétences dirigeantes. L'objectif principal a été de faire de la politique d'enseignement supérieur allemande une politique plus efficace et réactive en annulant l'autorité conjointe du Länder et du gouvernement fédéral. Comme il n'était pas possible de centraliser l'enseignement supérieur, la seule solution était de décentraliser et d'accorder plus d'autonomie aux Länder.

Avant le début du processus de Bologne, la complexité des responsabilités dans les institutions de l'enseignement supérieur en Suisse avait abouti à une réforme à contretemps qui existait en fait depuis les années 1980. Quand le processus de Bologne a abouti à la fin des années 1990, cela a bousculé le paysage fragmenté de l'enseignement supérieur suisse, l'obligeant à mieux coordonner les différents niveaux politiques et à clarifier les compétences politiques de chacun. En jouant le jeu à tous les niveaux, la Suisse a stratégiquement exploité le processus de Bologne à l'échelle internationale et l'a utilisé comme un argument international pour légitimer l'aboutissement de projets de réformes et pour dépasser les critiques conservatrices des institutions politiques suisses. Afin d'être un acteur à part entière sur le terrain de l'enseignement supérieur, la Suisse a rejoint le processus de réforme européen dès le début. Le gouvernement fédéral a pris les rênes et –assez inhabituellement pour un pays fédéral- a préparé d'amont en aval des structures et des processus permettant de garantir la réalisation de réformes conformes au processus de Bologne. Avec le soutien des fédérations d'employeurs, les administrations des universités suisses ont utilisé cette opportunité historique pour moderniser l'enseignement et la recherche et pour remodeler l'ensemble des parcours universitaires.

Par conséquent, la petite économie ouverte a finalement expérimenté un changement, même s'il a été induit de façon externe, ce qui a changé les choses à trois niveaux différents : au niveau du régime politique, de la politique ainsi menée et plus largement dans la façon de faire de la politique.

Le témoignage suisse prouve clairement que l'approche de « nouvelle raison d'état » a un pouvoir explicatif évident et justifie les récentes évolutions politiques de l'enseignement supérieur suisse. Des recherches plus approfondies peuvent mettre en évidence une perspective davantage centrée sur les acteurs de ce changement et se focaliser un peu plus sur les l'importance des entrepreneurs de cette politique, en particulier le gouvernement fédéral et les coalitions de réformes nationales comme les administrations des universités et les associations économiques en faveur de l'européanisation de l'enseignement supérieur suisse.

Références bibliographiques

AEBERLI, C., & SPORN, B., (2004). Hochschule Schweiz. Ein Vorschlag zur Profilierung im internationalen Umfeld. Zürich: Avenir Suisse.

BENNINGHOFF, M., & LERESCHE, J-P. (2009). The Internationalization of National Decision-Making Processes: The Case of the Bologna Declaration in Switzerland. In Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: A Tribute to P. Knoepfel, (ed). S. Nahrath & F. Varone, pp.197-215. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Benelux Bologna Secretariat, (2009). 'Bologna Beyond 2010. Report on the Cevelopment of the European Higher Education Area – Background Paper for the Bologna Follow-up Group Prepared by the Benelux Bologna Secretariat'. Leuven/Louvain-la-Neuve. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Beyond_2010_report_FINAL.pdf (accessed 22 November 2011).

Bologna Declaration, (1999). 'The Bologna Declaration of 19 June 1999 - Conference of European Ministers Responsible for Higher Education'. Bologna. http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/990719BOLOGNA_DECLARATION.PDF (accessed November 22, 2011).

Bundesrat und Regierungen der Universitätskantone. (2000). Vereinbarung zwischen dem Bund und den Universitätskantonen über die Zusammenarbeit im universitären Hochschulbereich. Bern.

Bundesrat, (2009). Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Bern: Bundesrat.

Bundesversammlung, (1995). Bundesgesetz über die Fachhochschulen (Fachhochschulgesetz, FHSG). Bern: Bundesversammlung.

Bundesversammlung. (1999). Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz, UFG). Bern: Bundesversammlung.

CLARK, B.R. (1983). The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective. Berkeley: University of California Press.

CRIBLEZ, L. (2008). Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens. In Bildungsraum Schweiz: historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen, ed. Lucien Criblez, 277-99, Bern: Haupt.

DOBBINS, M. (2011). Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergence Towards a Common Model? Basingstoke: Palgrave.

ERK, J. (2003). Federal Germany and Its Non-Federal Society: Emergence of an All-German Educational Policy in a System of Exclusive Provincial Jurisdiction. Canadian Journal of Political Science 36, no. 2: 295-317.

FÜHR, C. (1997). Deutsches Bildungswesen seit 1945: Grundzüge und Probleme. Kriftel, Neuwied: Luchterhand.

GRIESSEN, T., & BRAUN, D. (2010). Hochschulföderalismus zwischen Kooperationszwang und Blockadegefahr: Deutschland und die Schweiz im Vergleich. Swiss Political Science Review 16, no. 4: 715-46.

HALL, P.A., & SOSKICE, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In Varieties of Capitalism, ed. Peter A. Hall and David Soskice, 1-68. Oxford: Oxford University Press.

HARTMANN, M. (2006). Die Exzellenzinitiative – ein Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik. Leviathan 34, no. 4: 447-65.

HAWKINS, D. G., LAKE, D. A., NIELSON, D. L., &. TIERNEY M. J. (eds.). (2006). Delegation and Agency in International Organizations. Cambridge: Cambridge University Press.

KAMM, R., & KÖLLER, M. (2010). Hochschulsteuerung im deutschen Bildungsföderalismus. Swiss Political Science Review 16, no. 4: 649-86.

KMK, (2001). Strukturvorgaben für die Einführung von Bachelor-/Bakkalaureus und Master-/Magisterstudiengängen. http://www.hrk.de/de/download/dateien/strukvor.pdf (accessed December 20, 2011).

-------, (2010). Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2009. Darstellung der Kompetenzen, Strukturen und bildungspolitischen Entwicklungen für den Informationsaustausch in Europa

http://www.kmk.org/fileadmin/doc/Dokumentation/Bildungswesen_pdfs/dossier_dt_ebook.pdf (accessed January 05, 2012).

KRÜCKEN, G. (2005). Hochschulen im Wettbewerb - Eine Untersuchung am Beispiel der Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen an deutschen Universitäten. Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie.

KÜNZEL, K. (1982). The State and Higher Education in the Federal Republic of Germany. European Journal of Education 17, no. 3: 243-57.

LANZENDORF, U. & PASTERNACK, P. (2008). Landeshochschulpolitiken. In Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, (ed.) A. Hildebrandt and F. Wolf. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LEPORI, B., & FUMASOLI, T. (2010). Reshaping the Swiss Higher Education System: Governance Reforms and Fields Reconfigurations. Swiss Political Science Review 16, no. 4: 811-4.

MARTENS, K., NAGEL, A.K., WINDZIO, M., & WEYMANN, A. (eds.). (2010). Transformation of Education Policy. Basingstoke: Palgrave.

MARTENS, K., & WOLF, K.D. (2006) Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13, no. 2: 145-76

MARTENS, K., & WOLF, K.D. (2009). Boomerangs and Trojan Horses – The Unintended Consequences of Internationalizing Education Policy Through the EU and the OECD. In European Integration and the Governance of Higher Education and Research, (ed). A. Amaral, G. Neave, C. Musselin & P. Maassen, 81-107. Springer Publications.

MORAVCSIK, A. (1993). Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In Double-Edged Diplomacy, (ed.) Peter Evans, H.K. Jacobson, R.D. Putnam, 3-42. Berkeley: University of California Press.

MÜLLER-BÖLING, D. (2000). Die entfesselte Hochschule. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

MUSHABEN, J.M. (1984). Reform in Three Phases: Judicial Action and the German Federal Framework Law for Higher Education of 1976. Higher Education 13, no. 4, pp.423-38.

OSTERWALDER, F., & WEBER, K. (2004). Die Internationalisierung der föderalistischen Bildungspolitik. Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften 26, no.1: 11-32.

PRITCHARD, R. (2006). Trends in the Restructuring of German Universities. Comparative Education Review 50, no. 1, pp. 90-112.

SBF and BBT. (2005). Bologna Process. National Report: 2004-2005. Switzerland. Bern: SBF; BBT.

SBF and BBT. (2007). Bologna Process. National Report: 2005-2007. Switzerland. Bern: SBF; BBT.

TEICHLER, U. (2005). Hochschulstrukturen im Umbruch. Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten. Edited by Ulrich Teichler. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

THOMSON, J.E. (1995). State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research. International Studies Quarterly 39, no. 2, pp.213-233.

TOENS, K. (2007). Die Sorbonne-Deklaration. Hintergründe und Bedeutung für den Bologna-Prozess. die hochschule. journal für wissenschaft und bildung no: 2/2007, pp.37-53.

TOENS, K. (2009). The Bologna Process in German Educational Federalism: State Strategies, Policy Fragmentation and Interest Mediation. German Politics 18, no. 2, pp.246-64.

TRAMPUSCH, C., & BUSEMEYER, M.R. (2010). Einleitung: Berufsbildungs- und Hochschulpolitik in der Schweiz, Österreich und Deutschland. Swiss Political Science Review 16. no. 4, pp.597-615.

TSEBELIS, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presedentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. British Journal of Political Science 25, no. 3, pp. 289-325.

UNIVERSITÄT ZÜRICH, (2009). Bericht über die 6. nationale Bologna-Tagung der CRUS. Studienbedingungen an den universitären Hochschulen im Bologna-System, 4 September 2008, Zürich.

WOLF, K.D. (2000). Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos.