

CONSTRUIRE L'EUROPE EN RÉSISTANT À L'UE ? LE CAS DU PROCESSUS DE BOLOGNE

Pierre MULLER, Pauline RAVINET

Le processus de Bologne, ou processus de coordination européenne des politiques d'enseignement supérieur développé en dehors des instances communautaires, montre que la résistance initiale à l'UE peut paradoxalement être motrice dans la construction d'un espace européen d'action publique. Cet article analyse l'ambiguïté de cette résistance. Elle a en effet permis le lancement rapide d'un processus puissant dans un domaine où l'UE n'a pas compétence. Mais ce processus a ensuite pu s'institutionnaliser parce qu'il mobilisait des ressources engagées par la Commission, et surtout parce que ses objectifs étaient compatibles avec la matrice de l'économie et la société de la connaissance, promue et diffusée par l'UE depuis les années 1990.

Et si la résistance à l'Union européenne n'était pas toujours une force contraire, mais pouvait paradoxalement apparaître comme une force motrice de la dynamique de développement d'une action publique européenne... ?

Une telle hypothèse conduit à interroger les travaux sur l'espace européen d'action publique¹ et l'eupéanisation des politiques publiques². L'accent mis sur les ressorts et les effets de la dynamique d'émergence et d'institutionnalisation d'un niveau européen de gouvernance peut en effet faire apparaître ce champ de littérature comme négligeant la question des résistances à l'Europe ; l'objet de recherche semble bien être ce qui se construit que ce qui résiste. Lorsque les phénomènes de résistance sont pris en compte, ils le sont secondairement et comme variable exogène – comme dans le cas

1. STONE SWEET A., SANDHOLTZ W., FLIGSTEIN N., (dir.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

2. GREEN COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., (dir.), *Transforming Europe, Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2001 ; FEATHERSTONE K., RADAELLI C. (dir.), *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003 ; PALIER B., SUREL Y. et al., *L'Europe en action, L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007.

des freins et des points de veto nationaux qui expliquent la forme et le degré d'eupéanisation d'une politique donnée dans le modèle du *fit / misfit*.

Pour développer une perspective renouvelée qui envisage les phénomènes de résistance, il est important de distinguer résistance à l'*Union européenne* (UE) et résistance à la *construction européenne*. Montrer une volonté de résister à l'UE telle qu'elle fonctionne, formuler l'ambition de faire des politiques publiques européennes « autrement », ne signifie pas nécessairement s'opposer à l'intégration européenne, ni même aux valeurs qui la sous-tendent : dans certains cas, la résistance à l'UE non seulement n'est pas un frein, mais peut paradoxalement apparaître comme un mécanisme participant de la dynamique de construction d'un espace d'action publique européen. C'est, comme nous allons le voir, ce que montre le cas du « processus de Bologne », ou processus de construction d'un espace européen d'enseignement supérieur.

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

L'histoire commence en mai 1998 lorsque, réunis à l'occasion des 800 ans de l'université de la Sorbonne, les ministres en charge de l'enseignement supérieur allemand, français, italien, et britannique lancent un appel à tous les pays européens – les membres de l'UE et les autres – à les rejoindre pour construire ensemble un *Espace Européen d'Enseignement Supérieur* (EEES). Ce dernier est fondé sur l'harmonisation des diplômes autour d'une structure commune en deux cycles pré et post licence, afin d'améliorer la mobilité et l'employabilité des étudiants européens, ainsi que l'attractivité des systèmes européens d'enseignement supérieur. Cet *Appel de la Sorbonne* est entendu – non sans avoir d'abord provoqué de vives réactions de la part des « petits » États communautaires qui n'apprécient pas de se voir dicter la marche à suivre par les « quatre grands » –, et ce sont en juin 1999 les ministres de 29 pays européens qui signent la déclaration de Bologne, exprimant par là leur engagement à coordonner leurs politiques nationales autour de six objectifs communs³ à l'horizon 2010. Depuis la conférence de Bologne, les ministres des États signataires se réunissent tous les deux ans (la dernière conférence a réuni 46 participants à Londres en 2007) pour accueillir les nouveaux participants, évaluer les progrès accomplis vers l'EEES et fixer d'éventuelles lignes d'action prioritaires. L'expression « processus de Bologne »

3. Les six objectifs de Bologne sont les suivants : adoption d'un système de diplômes facilement lisibles et comparables ; adoption d'un système qui se fonde essentiellement sur deux cursus, avant et après la licence ; mise en place d'un système de crédits – comme celui du système ECTS ; promotion de la mobilité ; promotion de la coopération européenne en matière d'évaluation de la qualité ; promotion de la nécessaire dimension européenne de l'enseignement supérieur.

renvoie ainsi à la fois à des changements des politiques de l'enseignement supérieur ; à une vision d'un EEES encourageant la mobilité, l'employabilité et l'attractivité internationale ; et au dispositif institutionnel de coordination qui s'est progressivement formalisé et doté d'outils de suivi spécifiques⁴.

Ce processus peut apparaître⁵ comme empreint d'une forme de juridicité⁵ notamment parce que pour légitimer les différentes réformes mises en œuvre en son nom, il est souvent présenté comme contraignant. En réalité, il s'agit d'un processus de coopération intergouvernementale souple, développé hors du cadre institutionnel de l'UE – même si la Commission européenne y joue un rôle. Ni réglementation de l'UE, ni convention multilatérale à proprement parler, les textes qui rythment le processus de Bologne ne sont formellement que des déclarations de l'intention des États signataires de coordonner leurs politiques autour d'objectifs communs ; les participants n'encourent aucun risque objectif de sanction, et encore moins d'exclusion en cas de non respect des objectifs.

Pourtant, ces objectifs (en particulier, l'objectif pivot d'introduction de la structure des diplômes en deux cycles pré et post licence, (Bachelor /Master⁶) sont à l'agenda de tous les pays participant, bien au-delà des frontières de l'UE, à tel point que la dynamique de changement impulsée par le processus de Bologne est reconnue comme la plus puissante dans le secteur de l'enseignement supérieur en Europe depuis cinquante ans. Certes, comme le montrent les travaux nombreux et intéressants traitant de l'impact du processus de Bologne sur les systèmes nationaux et les établissements⁷, le rythme, le degré, ou même le sens des réformes liées à Bologne apparaissent pluriels, et ces réformes ne peuvent être comprises que dans leurs interactions avec les enjeux nationaux et locaux. Mais il est frappant de constater que tous les pays d'une Europe très élargie jouent le jeu de Bologne. Les politiques ne convergent pas nécessairement, mais il n'est plus possible de concevoir une politique nationale d'enseignement supérieur *contre* Bologne.

4. RAVINET P., « From Voluntary Participation to Monitored Coordination : Why European Countries Feel increasingly bound by their Commitment to the Bologna Process », *European Journal of Education*, vol. 43, n°3, 2008, p. 353-367.

5. PITSEYS J., « Le processus de Bologne », *Revue Interdisciplinaire d'Études Juridiques*, n°52, 2004, p. 143-189.

6. Depuis le sommet de Berlin en 2003, la structure commune des diplômes promue par le processus de Bologne est étendue au cycle doctoral.

7. KRÜCKEN G. *et al.*, « Hochschulen im Wettbewerb. Eine Untersuchung am Beispiel der Einführung von Bachelor – und Masterstudiengängen an deutschen Universitäten », *Rapport*, Département de Sociologie, Université de Bielefeld, 2005 ; MUSSELIN C., MIGNOT-GÉRARD S., Chacun cherche son LMD : L'adoption par les universités françaises du schéma européen des études en deux cycles, Centre de sociologie des organisations/École supérieure de l'éducation nationale, 2005 ; WITTE J., Change of Degrees and Degrees of Change, Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process, Enschede, CHEPS/UT, 2006.

Si l'on analyse le processus de Bologne en s'interrogeant sur « ce qui se construit », mais en prenant aussi en compte « ce qui résiste », cette histoire permet de projeter un éclairage original sur l'action publique européenne.

1) Ce cas permet de poser la question de la résistance à l'UE, non pas dans la *mise en œuvre*, ou dans la *réception* des politiques européennes, comme c'est le cas dans la plupart des travaux qui abordent l'europanisation à travers l'impact domestique des politiques européennes⁸, mais bien dans leur *formulation* même : nous allons voir que le lancement du processus de Bologne peut se lire comme le projet de développer une action publique européenne résistante à l'UE.

2) Cette posture de résistance à l'UE n'est pour autant pas figée, elle connaît elle-même une évolution. Retracer l'évolution de cette posture de résistance à l'UE apparaît dès lors comme une façon intéressante de raconter l'histoire du processus de Bologne : revendiquée comme fondatrice, cette posture est restée importante d'un point de vue identitaire, mais s'est révélée difficilement tenable, et a évolué pour se transformer en une forme originale de coopération entre initiatives communautaires et processus de Bologne. Mais cette évolution n'est pas, contrairement à ce que suggèrent certains travaux⁹, le résultat d'une prise de pouvoir unilatérale d'une Commission européenne toute puissante.

La résistance à l'UE, une posture fondatrice puis une marque de fabrique du processus de Bologne

Lors du lancement du processus de Bologne, l'idée de « faire l'Europe autrement » apparaît comme une revendication fondatrice. Lorsque le ministre français Claude Allègre conçoit début janvier 1998 le projet de la conférence de la Sorbonne, il affiche en effet de manière tout à fait explicite sa volonté de ne pas associer l'UE, et plus spécifiquement la Commission. La posture est alors clairement une posture de résistance, voire de défi à l'UE : le ministre français souhaite montrer que les gouvernements nationaux n'ont pas besoin des « usines à gaz de la Commission » pour construire l'Europe des universités. Il faut noter que les autres signataires ont également intérêt à ce maintien à l'écart de la Commission : contournement du niveau des Länder pour le ministre allemand ; refus de donner plus de compétence à l'UE pour la ministre britannique. Finalement, les plus ouverts à

8. KNILL C., LEHMKUHL D., « How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization », *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 3, n°7, 1999 ; GREEN COWLES M., CAPORASO J., RISSE T., *op. cit.*, 2001.

9. CROCHÉ S., « Qui pilote le processus de Bologne ? », *Éducation et Sociétés*, n°18, 2006, p. 203-217 ; RACKÉ C., « The Bologna Process and the EU : Neither Within nor Without », paper presented at the *Third International Euredocs Conference*, Kassel, 16-18 June 2006.

l'UE sont les Italiens qui tenteront d'ailleurs de réintroduire la Commission dans le jeu dès la deuxième année en 1999.

La Commission n'est donc pas associée à l'initiative ni invitée à la conférence au départ. Ce n'est qu'à la demande des recteurs que les organisateurs français consentent à inviter un représentant de la DG alors en charge de l'enseignement supérieur, la DG XXII (éducation, formation, jeunesse) dont l'intervention prend la forme d'une mise en garde contre le risque d'une Europe de l'université à deux vitesses. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la déclaration de la Sorbonne ne comporte aucune mention générale de reconnaissance des initiatives communautaires dans le domaine de l'enseignement supérieur depuis la fin des années 1970. En l'absence de toute compétence de l'UE dans ce domaine, ces initiatives ont, certes, été limitées, mais elles ont eu un effet d'expérimentation, ainsi qu'un effet symbolique important (cf. le programme de mobilité Erasmus), nous y reviendrons. Mais l'appel final de la déclaration de la Sorbonne s'adresse « aux autres États membres de l'Union, aux autres pays de l'Europe [...], à toutes les universités européennes », et aucunement à la Commission européenne, ne serait-ce pour demander son soutien.

Dès l'automne 1998, cette posture de défi commence à évoluer pour se transformer en une revendication d'autonomie. La réception de la déclaration de la Sorbonne est plutôt tiède auprès des ministres des pays européens, et froide au sein de la Commission, et où pour des différentes raisons notamment liées aux calendriers politiques nationaux, les ministres initiateurs se trouvent dans une position de retrait relatif, un groupe d'acteurs autrichiens (l'Autriche exerce la présidence de l'UE), et italiens (hôtes de la prochaine conférence prévue à Bologne) réinvestissent alors le projet d'EEES. Leur objectif est double : d'un côté ils veulent se départir du « style Allègre » marqué par la défiance à l'égard de la Commission en réintroduisant la Commission dans le jeu. Un représentant de la Commission est ainsi convié à participer au groupe de suivi provisoire mis en place pour organiser la conférence de Bologne. D'un autre, ils font en sorte que les gouvernements nationaux gardent la main et que la Commission soit maintenue dans une position d'observateur bienveillant pourvoyeur de fonds.

Différents indices peuvent en attester. La confirmation rapide du choix d'une grande Europe au-delà de l'UE (29 signataires à Bologne alors que l'UE ne compte en 1999 que 15 membres) s'explique ainsi en partie comme une stratégie visant à freiner les velléités d'intervention de la Commission. La validation de l'harmonisation de la structure des diplômes autour d'une structure Bachelor/Master comme clé de voûte de l'EEES¹⁰ peut également

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

se lire comme un moyen de tenir la Commission européenne à distance. Celle-ci n'a en effet aucune compétence en ce qui concerne la structure des diplômes académiques, question que personne, – pas même les acteurs de la Commission – ne s'attend à voir faire l'objet d'une coordination européenne.

Cette période 1998-1999 est essentielle dans la mesure où il s'agit du moment charnière où s'opère la cristallisation du processus de Bologne, cruciale à étudier pour comprendre la culture de travail, et les valeurs auxquelles les participants identifient par la suite le processus de Bologne. Même avec la représentation de la Commission au sein du groupe de suivi, il reste que la revendication d'autonomie, le projet qui a caractérisé le lancement du processus de « faire l'Europe autrement », apparaît bien comme une des marques de fabrique du processus de Bologne. Dans son institutionnalisation au début des années 2000, la dimension d'autonomie vis-à-vis de l'UE reste une caractéristique importante de la culture et de l'identité bolognaise pour les acteurs impliqués. Un certain discours exaltant les vertus d'un multilatéralisme souple affranchi des contraintes et des pesanteurs de l'UE est très courant chez les acteurs gouvernementaux comme chez ceux des organisations européennes (recteurs et étudiants) lorsqu'il s'agit de caractériser le processus de Bologne et son fonctionnement.

L'absorption des résistances : Le développement de liens de coopération vigilante entre le processus de Bologne et l'UE

Il reste que, au-delà du caractère structurant de cette posture, l'ambition de développer une action publique européenne complètement autonome de l'UE s'avère difficilement tenable. À mesure que le processus de Bologne en tant qu'arène européenne de coordination des politiques d'enseignement supérieur s'institutionnalise, et que ses activités se densifient et se formalisent, on observe plutôt un phénomène d'absorption des résistances et le développement de liens de coopération avec le niveau communautaire, qu'une opposition unilatérale à la Commission.

Le rôle des financements communautaires

Il s'est tout d'abord révélé très difficile, pour les acteurs gouvernementaux concernés, de faire monter en puissance le dispositif issu des déclarations de la Sorbonne et de Bologne en se privant des financements communautaires. De fait, à partir de la conférence de Bologne en 1999, les conférences ministérielles tous les deux ans, les rapports d'évaluation qui y sont présentés, les séminaires thématiques ainsi que les activités de suivi entre ces conférences sont largement subventionnés par la Commission. Pour autant, cela

ne signifie pas que la Commission pilote le processus et décide de ses objectifs, comme il est parfois suggéré¹¹. D'abord, le montant de l'aide financière accordée par la Commission est à relativiser. Il se monte à 1 600 000 euros pour 2006¹² ; cette somme n'est certes pas négligeable, mais doit d'une part être comprise en relation à la dotation budgétaire globale annuelle de l'UE dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse (750 millions d'euros en 2006), et d'autre part rapportée aux nombres d'individus dont elles financent les activités bolognaises (plusieurs centaines en 2006). De plus, pour étayer cette hypothèse, il faudrait démontrer par quels mécanismes financer la logistique du processus de Bologne équivaut à fixer son agenda et à orienter les réformes nationales, ce qui est rarement fait de façon convaincante. Il nous semble plus raisonnable de considérer que la Commission, défiée, maintenue à l'écart, et dépourvue de compétence, est très vite contrainte de revoir à la baisse d'éventuelles velléités de contrôle sur le processus de Bologne, et de s'y construire une place en offrant des ressources dont elle est mieux dotée que d'autres participants, notamment les financements. Cette dimension proprement financière de l'influence communautaire sur le processus de Bologne ne fait sens que combinée avec d'autres mécanismes qui contribuent à l'absorption des résistances.

L'absence de cloisons étanches entre initiatives communautaires et objectifs du processus de Bologne

Lancées depuis la fin des années 1970, les initiatives communautaires touchant à l'enseignement supérieur restent limitées, et n'ont jamais représenté une politique communautaire à proprement parler, mais elles ont permis le développement de premiers outils et de savoir-faire et constituent bien à ce titre le terreau sur lequel le processus de Bologne a pu germer. Elles se sont développées dans trois domaines principaux : les programmes de mobilité (le plus connu étant le programme Erasmus), la reconnaissance des diplômes professionnels (puisque, à la différence des diplômes académiques, l'UE a compétence en la matière), et la mise en place d'instances centralisant les informations sur les systèmes éducatifs, dont les systèmes d'enseignement supérieur.

Or, pour certains de ces domaines, on peut observer un effet de *capillarité* avec les objectifs du processus de Bologne : si l'on met à part la question de l'harmonisation de la structure des diplômes académiques, pour laquelle seuls les États ont compétence, les objectifs de Bologne s'inspirent et/ou s'appuient souvent sur des instruments conçus au niveau communautaire.

11. CROCHÉ S., *op. cit.*, 2006.

12. *Ibid.*

On peut ici citer l'exemple de la mise en place d'un système de crédits capitalisables et transférables. Elle est présentée dès la déclaration de la Sorbonne comme le corollaire de la structure commune des diplômes. Cette proposition renvoie explicitement à l'instrument *European Credit Transfer System* (ECTS) développé de façon expérimentale dans le cadre d'Erasmus à des fins de reconnaissance et de validation des périodes d'études à l'étranger dans l'État d'origine de l'étudiant. La généralisation de cet instrument inventé dans le cadre d'un programme communautaire dès les années 1980 devient à partir de 1999 l'un des objectifs centraux du processus de Bologne.

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

Cette capillarité est d'autant plus compréhensible que des instances communautaires informelles créées entre les années 1970 et 1990 ont été des lieux de socialisation à la coopération européenne en matière d'enseignement supérieur. En 1976, le premier programme d'action communautaire dans le domaine de l'éducation est lancé, et c'est dans ce cadre que sont prises les premières initiatives éducatives, certaines touchant au domaine de l'enseignement supérieur. La même année, le Comité éducation voit le jour. Il s'agit d'un lieu de discussion, de concertation et de coopération volontaire des États (y participent les hauts fonctionnaires des ministères de l'Éducation et les attachés « éducation » des représentations permanentes), la Commission est également représentée, et la présidence tournante est assurée par l'État qui a la présidence du Conseil pour six mois¹³. Il s'agit de préparer les délibérations du Conseil éducation en acceptant, voire en sollicitant d'éventuelles initiatives « appropriées » de la Commission, alors même que dans ce domaine la compétence reste exclusivement nationale.

En 1994, sur le modèle du comité éducation, est créé un Comité enseignement supérieur ; il regroupe de manière informelle les Directeurs de l'enseignement supérieur des ministères des États-membres et se réunit lors de chaque Conseil Éducation¹⁴. Si les réalisations effectives de ces deux comités sont au final peu nombreuses, ils sont importants en tant que lieux dans lesquels les responsables des ministères nationaux ont été socialisés à

13. Pour plus de détails sur ce comité éducation voir PÉPIN L., *Histoire de la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation Comment se construit l'Europe – Un exemple, Luxembourg*, Office de publication des Communautés européennes, 2006, p. 87-89 ; CORBETT A., *Universities and the Europe of Knowledge, Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955-2005*, Basingstoke, Palgrave, 2005, p. 76-96.

14. Sur le développement des instances de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur depuis le milieu des années 1970, voir : CORBETT A., *op. cit.*, 2005 ; PÉPIN L., *op. cit.*, 2006 ; GORNITZKA A., « Networking Administration in Areas of National Sensitivity – The Commission and European Higher Education », paper presented at the 2006 Douro Seminar, 2006.

la coopération politique dans le domaine de l'éducation et l'enseignement supérieur. Lors de la mise en place du dispositif de suivi du processus de Bologne, il est d'ailleurs intéressant d'observer que les choix opérés par les acteurs en ce qui concerne le *design* institutionnel s'inspirent fortement de la composition et du fonctionnement de ces comités. Ainsi les choix retenus pour le *Sorbonne Follow up Group*, le groupe de pilotage provisoire conçu pour préparer la conférence de Bologne, qui deviendra en 1999 le *Bologne Follow Up Group* (rôle du représentant du pays ayant la présidence de l'UE, place de la Commission européenne, rôle des organisations européennes de recteurs) dessinent un arrangement institutionnel très proche de celui des comités au niveau communautaire. Ce mécanisme de mimétisme est d'autant plus intéressant qu'il ne s'explique ni par le fait que les acteurs considèrent cet arrangement optimal, ni par la promotion active de ce *design* par les acteurs de la Commission. L'analyse détaillée de la construction de ce dispositif de ce suivi¹⁵ montre qu'il n'y a en réalité pas eu de discussion entre différentes alternatives possibles, mais un choix rapide porté sur la première solution satisfaisante, proche de ce que les acteurs connaissaient : leur inscription et leur socialisation dans les instances communautaires existantes ont restreint le spectre des choix imaginables.

L'ambition de construire un EEES de façon complètement autonome de l'UE s'est donc avérée difficilement tenable, et on a pu observer que les résistances ont été en partie absorbées par la mobilisation des ressources existantes au niveau communautaire, mobilisation tout à fait explicite et stratégique en ce qui concerne les ressources en terme de financement et de savoir-faire, et mobilisation plus latente en ce qui concerne le modèle institutionnel. Cette absorption ne remet cependant pas en cause la dimension fondatrice et identitaire de résistance. Les acteurs du processus de Bologne s'appuient sur les ressources que la Commission accepte d'engager dans le processus pour y construire sa place et sont inspirés par leur expérience préalable de la coopération européenne dans les instances communautaires, mais ils souhaitent faire en sorte que le pilotage d'ensemble du processus reste autonome vis-à-vis de l'UE, en maintenant la Commission à distance. L'absorption d'une partie des résistances n'a pas supprimé la spécificité du processus de Bologne, il y a plutôt eu une évolution de la revendication d'autonomie par rapport à l'UE de la résistance à une forme de coopération vigilante. Cette évolution ne nous semble pas réductible à une histoire où les résistances initiales auraient cédé face à la stratégie de prise de pouvoir unilatérale de la Commission, comme elle est parfois racontée. Cette histoire est bien plus complexe, et doit retracer l'évolution de la forme que

15. RAVINET P., *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : entre chemin de traverse et sentier de dépendance*, Thèse de doctorat, science politique, Paris, Institut d'Études Politiques, 2007, p. 285-362.

prend la revendication d'autonomie, mais aussi, comme nous allons le faire maintenant, expliquer le contexte cognitif et normatif général dans lequel elle s'inscrit : la redéfinition du projet européen comme celui de construire l'Europe de la connaissance.

L'inscription du processus de Bologne dans l'Europe de la connaissance

L'Europe de la connaissance sans l'enseignement supérieur ?

Pendant toute la décennie 1990, on observe une montée en puissance de la rhétorique de l'économie et de la société de la connaissance au niveau communautaire. Cette rhétorique renvoie au passage d'une économie industrielle à une économie de l'innovation où la connaissance est centrale dans le processus de production de biens et de services, et déterminante pour la compétitivité dans un contexte de mondialisation croissante des échanges économiques et sociaux. L'UE apparaît comme une véritable caisse de résonance de ce discours, comme le montre la succession de textes traitant de l'économie et la société de la connaissance à cette période : le Livre blanc de 1993 de Jacques Delors « Croissance, compétitivité, emploi », le Livre blanc sur la « société cognitive » d'Édith Cresson en 1996, l'année européenne de l'éducation et la formation tout au long de la vie en 1996, ou encore la Communication de la Commission « Vers l'Europe de la connaissance » en 1997. Ce processus aboutit aux conclusions du Conseil européen de Lisbonne en 2000 qui mettent en avant l'objectif stratégique pour l'Union de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et d'une plus grande cohésion sociale ».

Pour autant, dans les années 1990 comme en 2000 dans les conclusions de Lisbonne, l'enseignement supérieur n'est pas reconnu en tant que tel. Le projet d'Europe de la connaissance définit d'une part des objectifs pour le secteur de l'éducation en réorientant cette politique autour du principe directeur de l'éducation et la formation tout au long de la vie (*lifelong learning*)¹⁶, et d'autre part pour le secteur de la recherche en confirmant son articulation avec la R&D et l'innovation. Mais le projet de l'Europe de la connaissance ne comporte alors aucun volet spécifique pour l'enseignement supérieur, mais seulement quelques mentions secondaires touchant à ce domaine dans

16. PÉPIN L., « The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: How Life Long Learning Became a Strategic Objective », *European Journal of Education*, vol. 42, n°1, p. 121-132.

les volets éducation et recherche. Cette dilution de l'enseignement supérieur s'inscrit dans la continuité de l'invisibilité de ce secteur depuis les débuts de la construction européenne, et du rejet par les États d'une proposition de la Commission pour le développement d'une action communautaire plus ambitieuse pour ce secteur dans son *Mémoire sur l'enseignement supérieur* en 1991¹⁷.

La situation à la fin des années 1990 est donc paradoxale : l'enseignement supérieur est au cœur de la *matrice de l'économie et de la société de la connaissance*, en tant que secteur clé dans la production, l'application et la transmission de la connaissance ; mais il est pourtant quasiment invisible dans le *projet de l'Europe de la connaissance* tel qu'il se développe tout au long des années 1990 et tel qu'il est formalisé dans la stratégie de Lisbonne en 2000.

Le processus de Bologne comme chemin de traverse pour l'enseignement supérieur dans l'Europe de la connaissance

L'institutionnalisation rapide du processus de Bologne peut ainsi en partie s'expliquer comme un mouvement de comblement de ce vide sectoriel de l'enseignement supérieur dans l'Europe de la connaissance¹⁸.

On peut en effet formuler l'hypothèse contrefactuelle selon laquelle s'il y avait eu un véritable volet enseignement supérieur dans la stratégie de Lisbonne, la conférence de la Sorbonne se serait peut-être tenue, mais elle n'aurait probablement pas ouvert la voie à l'institutionnalisation d'une arène en dehors de l'UE. Cet encastrement dans l'Europe de la connaissance n'est possible que parce le projet d'EEES, la nécessité qu'il pose d'un « enseignement supérieur plus efficace et plus ouvert à l'international » dans une « économie et une société globalisées », et les normes fondamentales dont il est porteur (employabilité, mobilité, compétitivité) convergent avec le discours sur l'économie et la société de la connaissance qui s'impose comme référentiel dominant à cette époque, ce qui les rend intelligibles et légitimes pour les acteurs. Or, nous avons vu le rôle qu'a joué l'UE dans la diffusion de référentiel. L'avènement du projet d'Europe de la connaissance n'a donc pas fait émerger un véritable projet communautaire pour l'enseignement supérieur, mais il a sans doute de façon plus diffuse fait évoluer le cadre cognitif général dans lequel sont pensées les initiatives européennes dans ce

17. RAVINET P., *op. cit.*, 2007, p. 55- 144 ; RAVINET P., « La construction européenne et l'enseignement supérieur des années 1950 aux années 2000 : Des rendez-vous manqués au chemin de traverse », in DEHOUSSE R. (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009 (à paraître).

18. RAVINET P., *op. cit.*, 2007.

domaine. Cette histoire confirme donc la perspective selon laquelle au-delà de la question des compétences formelles, les instances communautaires s'imposent de plus en plus comme un lieu de formulation et de maturation des matrices cognitives et normatives¹⁹, celles-ci encadrant des initiatives qui ne prennent pas nécessairement la forme de politiques de l'UE au sens strict.

En analysant cette dimension cognitive et normative, on comprend mieux, dès lors, l'ambiguïté de la résistance à l'UE du processus de Bologne. Alors même qu'elle reste un trait caractéristique de la culture et l'identité bolognaïses, la convergence sur les valeurs, les normes et les objectifs tend à inscrire le processus de Bologne dans une vision plus globale de l'UE et, finalement, à l'absorber dans l'ensemble des politiques de « l'Europe » dans le domaine de l'enseignement supérieur. On peut ainsi considérer qu'en l'absence de chemin direct, le processus de Bologne a été le chemin de traverse pour l'enseignement supérieur dans l'Europe de la connaissance. D'un certain point de vue, et alors même que l'UE était au départ défiée, ce cheminement étrange a plutôt contribué à renforcer l'influence de l'UE dans ce domaine bien au-delà de ses frontières formelles, comme le montre par exemple le développement soudain des textes de la Commission sur l'enseignement supérieur à partir de 2003. L'enseignement supérieur est ainsi en bonne place dans les objectifs du volet éducation de la stratégie de Lisbonne revisitée – il est explicitement mentionné qu'il ne peut « pas [y avoir] d'Europe de la connaissance sans Europe de l'enseignement supérieur ». Au début de la même année, la Commission adopte une communication sur « Le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance » ; puis en 2005, la communication « Mobiliser les cerveaux européens : permettre aux universités de contribuer pleinement à la stratégie de Lisbonne », et en 2006, « Faire réussir le projet de modernisation pour les universités : formation, recherche et innovation ».

Conclusion : L'Europe comme espace d'action publique à intensité variable

L'histoire du processus de Bologne projette un éclairage original sur la transformation des modes d'action publique au niveau européen : l'Europe doit être conçue comme un *espace d'action publique à intensité variable* dans lequel, suivant les politiques publiques et suivant les secteurs, l'influence de l'UE et, en particulier de la Commission, prendra des formes et une intensité

19. MULLER P., « Un espace européen de politiques publiques », in MENY Y., MULLER P., QUERMONNE J.-L. (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; RADAELLI C., SCHMIDT V., « Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues », *West European Politics*, vol. 27, n°2, 2004, p. 183-210.

différentes, et devra éventuellement composer avec d'autres types d'initiatives européennes. Cela conduit à nuancer à la fois les analyses trop schématiques sur « l'impact de l'Europe » compris seulement comme impact des politiques de l'UE, et la tendance des travaux sur la formation d'un espace européen d'action publique à se focaliser sur « ce qui se construit », et à ignorer « ce qui résiste ». Or comme nous l'avons montré, les résistances à l'UE, et les efforts pour faire des politiques européennes « autrement », peuvent jouer un rôle moteur dans la construction de cet espace ; espace, qui, parce qu'il est à intensité variable présente une capacité d'absorption des résistances à l'UE.

C'est ainsi sur la base d'un projet résistant à l'UE que la politique européenne de l'enseignement supérieur qui n'avait jusque-là pas existé en tant que telle a pu se construire. Certes, cette politique ne se limite pas au processus de Bologne, depuis le milieu des années 2000, elle se présente plutôt comme le produit d'une structure de réseaux²⁰ qui articulent les initiatives et les programmes de la Commission avec les activités et les objectifs de Bologne dans le domaine de l'enseignement supérieur. Cependant, il apparaît que cette politique n'a pu se structurer qu'autour de l'émergence et de l'institutionnalisation du processus de Bologne. À cet égard, l'exemple de Bologne est emblématique des limites des problématiques du « reflux de l'Europe » : *l'action publique européenne s'étend parce qu'elle se transforme (et vice versa)*. L'avenir de l'Europe, sous cet angle, est bien celui d'un d'espace d'action publique à intensité variable, au sein duquel l'Union et ses institutions occupent une place différente selon les domaines pas nécessairement centrale, mais toujours significative, du fait, notamment, de leur rôle dans la définition des cadres cognitifs et normatifs de l'action publique.

20. GORNITZKA A., *op. cit.*, 2006 ; GORNITZKA A., « Institutionalizing the Open Method of Coordination », in MAASSEN P., OLSEN J.P., (dir.), *University Dynamics and European Integration*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 155-178.