

COMMENT LE PROCESSUS DE BOLOGNE A-T-IL COMMENCÉ ? LA FORMULATION DE LA VISION DE L'ESPACE EUROPÉEN D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 1998

Pauline Ravinet

De Boeck Supérieur | « Education et sociétés »

2009/2 n° 24 | pages 29 à 44

ISSN 1373-847X

ISBN 9782804102692

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2009-2-page-29.htm>

Pour citer cet article :

Pauline Ravinet, « Comment le processus de Bologne a-t-il commencé ? La formulation de la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur en 1998 », *Education et sociétés* 2009/2 (n° 24), p. 29-44.
DOI 10.3917/es.024.0029

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Comment le processus de Bologne a-t-il commencé ? La formulation de la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur en 1998

PAULINE RAVINET

Centre d'études européennes, Sciences Po Paris
pauline.ravinet@sciences-po.org

La construction d'un Espace Européen d'Enseignement Supérieur (EEES) ou processus de Bologne semble reconnue dans toute l'Europe comme la dynamique de changement majeur dans ce secteur depuis des décennies. Tandis que ce processus suscite un intérêt grandissant dans le débat public et que de plus en plus de travaux se développent sur les transformations qu'il implique, sa genèse reste très peu étudiée.

Pourtant, la conférence de la Sorbonne (24 et 25 mai 1998), où Jürgen Rüttgers, Claude Allègre, Luigi Berlinguer et Tessa Blackstone, les ministres allemand, français, italien et britannique en charge de l'enseignement supérieur, lancent le premier appel à construire un EEES, apparaît bien comme un moment clé. C'est dans la déclaration de la Sorbonne qu'est pour la première fois formulée la vision d'un EEES structuré autour d'une architecture commune des diplômes en deux cycles principaux visant à améliorer la mobilité et l'employabilité des étudiants européens, l'attractivité du système européen d'enseignement supérieur. Ce document contient déjà le cœur de la déclaration de Bologne que les ministres de vingt-neuf pays européens signent en juin 1999. La vision formulée à la Sorbonne, puis validée à Bologne, fut ensuite complétée et ajustée mais jamais modifiée. C'est pourquoi rétrospectivement la conférence et la déclaration de la Sorbonne peuvent être envisagées comme l'événement et le document fondateurs du processus de Bologne. L'étude des mécanismes qui ont prévalu à la formulation de cette vision dès 1998 apparaît particulièrement intéressante pour en comprendre la dynamique.

Les questions de formulation des principes de la Sorbonne, des motivations des ministres signataires de la déclaration, celle du choix de la structure des diplômes en deux cycles, ne sont presque jamais abordées dans la littérature. La déclaration de la Sorbonne –comme les autres déclarations et communiqués du

processus de Bologne– a fait l’objet de quelques intéressantes analyses de discours (Nokkala 2004, 2005, Fejes 2005). Celles-ci questionnent la logique interne du propos mais, ce faisant, isolent le texte de ses conditions sociologiques de production et ignorent donc les mécanismes de formulation proprement dits. D’autres travaux se focalisent sur le lien entre les initiatives communautaires dans le domaine et le lancement du processus à la Sorbonne (Hackl 2001, Corbett 2005). Cherchant à mettre en exergue la continuité historique, ces travaux délaissent ou contournent la question en partie autonome des mécanismes de formulation de la vision. D’autres travaux enfin s’intéressent au fonctionnement routinisé du processus de Bologne à partir des années 2000 et aux interactions entre les différents acteurs à l’échelon européen. Certains montrent le rôle croissant joué par la Commission (Racké 2005, Croché 2006), d’autres le rapport ambivalent avec l’Union européenne (Muller & Ravinet 2009) mais traitent en général très rapidement la genèse du processus de Bologne à la Sorbonne en 1998.

La présente étude propose de recomposer les mécanismes de formulation de la vision de l’EEES à la Sorbonne de façon approfondie. À partir d’une enquête par entretiens et dépouillement d’archives (correspondances, notes de réunions, notes de travail), il a été possible de répondre aux questions suivantes : Qui est à l’origine de la conférence et de la déclaration de la Sorbonne ? Pourquoi cet appel à construire un EEES est-il lancé par les ministres de quatre pays (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) ? Qui rédige la déclaration et dans quelles conditions ? Comment ce texte collectif a-t-il été négocié, quels ont été les points de consensus et d’achoppement ? Comment et pourquoi fait-on reposer le projet sur l’harmonisation de l’architecture du système européen d’enseignement supérieur ?

Cette étude montre que contrairement au récit courant de l’événement, la vision de l’EEES n’existait pas avant la conférence et la déclaration de la Sorbonne. La formulation proprement dite peut être recomposée en deux temps : début 1998, un premier couplage s’effectue entre le projet d’un colloque européen à l’occasion des 800 ans de la Sorbonne et l’émergence de la solution “3-5-8” en France ; en mai 1998, la vision est finalisée quelques semaines avant la conférence, lors de la procédure de rédaction et de négociation de la déclaration. Cet article veut contribuer à la connaissance du processus de Bologne en recomposant son lancement et au débat sur les approches cognitives des politiques publiques (Surel 2004), en montrant qu’une vision d’action publique dépend du sens du moment où elle est formulée, d’un “référentiel” (Muller 2005) et des conditions sociologiques de sa formulation et de son énonciation.

En amont de la Sorbonne : la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur n'existe pas

Déconstruire le récit courant de la vision à l'origine de la Sorbonne

Dans le récit courant, il est postulé que c'est parce que les quatre ministres allemand, français, italien et britannique partageaient les mêmes convictions sur la nécessité de construire l'Europe de l'université, nourries par les mêmes difficultés à réformer l'enseignement supérieur chacun dans leur pays, qu'ils ont conçu ensemble la vision et le projet de l'EEES. Ils se sont réunis et ont signé une déclaration commune exprimant leur engagement à mettre en place un cadre commun de référence et appelant les autres pays européens à les rejoindre, convaincus que l'initiative ferait tâche d'huile. Cette trame narrative, identifiable dans le discours des acteurs et fréquente dans les études sur Bologne, est intéressante car elle informe sur le sens que les acteurs impliqués donnent rétrospectivement à leur action. Il est pourtant nécessaire de la déconstruire pour analyser rigoureusement la formulation de la vision de l'EEES à la Sorbonne.

Une convergence des priorités des quatre ministres à relativiser

Pour éprouver ce récit de la convergence entre les situations des quatre pays –France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni–, commençons par une photographie des enjeux les plus saillants dans les débats nationaux et des priorités des ministres en 1997 et début 1998. L'analyse des documents nationaux de cette période et des données Eurydice (Eurydice 2000a, 2000b, 2000c, 2000d) montre-t-elle qu'ils rencontraient des problèmes similaires et avaient les mêmes priorités ?

En France, les priorités du ministre sont au nombre de trois. Premièrement, Claude Allègre développe depuis longtemps une réflexion sur le rapprochement de l'enseignement supérieur et de la recherche, allant selon lui de pair avec une revalorisation des formations universitaires par rapport à celles des grandes écoles et plus d'autonomie pour les universités. Il affiche ainsi, dès juillet 1997, sa volonté d'ouvrir un chantier sur le rapprochement entre universités et grandes écoles et commande un rapport au conseiller d'État Jacques Attali. Deuxièmement, le ministre et son cabinet ont à cette période des préoccupations sur le manque d'ouverture internationale et la perte d'attractivité relative de la France. Ce souci déjà ancien chez Claude Allègre est activé par des indicateurs montrant l'atonie de la France par rapport à des pays comme l'Australie dont l'attractivité augmente fortement à la fin des années 1990. Une des premières réalisations du ministre fut la création de l'agence Edufrance, destinée à faire la promotion de

l'offre de formation du système et des établissements d'enseignement supérieur français à l'étranger. Troisièmement, un point revient souvent dans les projets annoncés par le ministre fin 1997 : la création d'une instance indépendante qui évaluerait les universités et introduirait des éléments de concurrence entre elles.

En Allemagne, les préoccupations alors dominantes ont trait à deux problématiques. La première porte sur l'efficacité du système. Il semble y avoir un large consensus entre le ministre fédéral et la direction générale de l'enseignement supérieur –dont les compétences dans le système allemand fédéral restent limitées–, la conférence des ministres des Länder (Kultusministerkonferenz, KMK) et la conférence des recteurs (Hochschulrektorenkonferenz, HRK) sur les points suivants : trop longue durée des études et obtention du premier diplôme universitaire à un âge trop tardif, taux d'abandon élevé et taux de chômage croissant chez les jeunes diplômés, particulièrement en lettres et sciences sociales. La deuxième préoccupation porte sur l'internationalisation du système. À partir du milieu des années 1990, les acteurs du secteur expriment leurs inquiétudes sur la perte de compétitivité des établissements allemands sur le plan international – non pas tant auprès des étudiants communautaires que des étudiants internationaux d'origine extracommunautaire. L'internationalisation est un des axes majeurs de la réforme de la loi-cadre sur l'enseignement supérieur (Hochschulrahmengesetz, HRG) que le ministère fédéral prépare. Cette réforme prévoit l'introduction expérimentale de la structure "Bachelor/Master" pour les établissements volontaires dans le but d'améliorer leur compétitivité et leur attractivité internationale.

Au milieu des années 1990, la situation de l'enseignement supérieur italien est reconnue comme problématique. La part du produit intérieur brut qui y est investie est une des plus faibles de l'OCDE (0,5% par rapport à la moyenne de 1,5%) ; l'abandon atteint un taux record (plus de 60%), alors que pour les étudiants qui obtiennent leurs diplômes, la durée moyenne d'études est bien plus longue que la durée légale. Enfin, l'enseignement supérieur non universitaire est extrêmement peu développé et les formations universitaires peu tournées vers la professionnalisation et le marché du travail. Après la réforme de l'autonomie statutaire en 1989 et celle de l'autonomie budgétaire en 1993, c'est celle de l'autonomie didactique ou réforme des cours et des études que Luigi Berlinguer a l'ambition de mener lorsqu'il devient ministre en avril 1996. Pour réfléchir à des propositions, il constitue en juin 1996 un groupe de travail qui publie son rapport (le rapport Martinotti, du nom du rapporteur) en décembre 1997. La perspective globale est de faire naître "une université de masse efficace". Une des propositions les plus débattues est la création d'un certificat intermédiaire avant la "laurea" ("certificato universitario di base" ou CUB, après deux ans d'études). Le ministre affiche son soutien aux propositions du rapport Martinotti.

Au Royaume-Uni enfin, au milieu des années 1990, les acteurs nationaux, quoiqu'ils considèrent dans l'ensemble leur système comme un des plus efficaces du monde, identifient deux problèmes majeurs. D'abord, le financement du système est en crise. Pour chercher des solutions, un rapport est commandé en février 1996, par le ministre conservateur mais sur la base d'un accord bipartisan, pour évaluer les besoins de l'enseignement supérieur et proposer des réformes pour les vingt prochaines années et plus particulièrement pour poser la question de la participation financière des étudiants et de leur famille. Le parti travailliste remporte les élections générales et le rapport Dearing (du nom de son rapporteur) est publié en juillet 1997. Il formule cent vingt-deux propositions, mais celle qui focalise l'attention et constitue le plus gros point à l'agenda de la ministre de l'enseignement supérieur, Tessa Blackstone, porte sur l'introduction de droits d'inscription élevés dès le niveau "undergraduate" pour les étudiants britanniques. Le second problème majeur est le nombre de jeunes accédant à l'enseignement supérieur. En forte augmentation dans les années 1980 et 1990, il reste très insuffisant pour les besoins de l'économie. Le parti travailliste affiche ainsi l'objectif d'un taux de 50% de la population de moins de trente ans allant à l'université dans les dix ans ("target 50 objective").

Sur certains points, les problématiques sont donc nationales : le dualisme universités grandes/écoles est ainsi un problème français, tandis que l'objectif d'ouvrir l'accès à l'enseignement supérieur est lié à la massification tardive au Royaume-Uni. Sur la plupart des points, on peut observer des convergences, mais partielles, c'est-à-dire des correspondances entre deux pays seulement. Prenons deux exemples. L'enjeu de la durée des études est une préoccupation majeure en Allemagne et en Italie, mais pas au Royaume-Uni dont le système est reconnu comme particulièrement efficace en la matière. Améliorer l'attractivité des établissements auprès des étudiants internationaux est une priorité pour les Français et les Allemands, qui constatent que leurs établissements ne participent pas, en tant que pays de destination pour les étudiants étrangers, autant à l'accroissement de la mobilité internationale que les États-Unis ou l'Australie notamment. Cependant, pour les Italiens, qui doivent faire face à une situation nationale jugée désastreuse, l'heure n'est pas à la question de l'expansion internationale et, pour les Britanniques, ce n'est pas une priorité nouvelle mais un des traits déjà structurants de la politique du gouvernement et des établissements. Des correspondances existent bien entre deux pays, mais il n'y a pas de convergence suffisamment frappante entre les priorités des quatre pays pour soutenir que les échanges sur les problèmes convergents auraient conduit spontanément à la formulation d'une vision commune. **Quand bien même des convergences plus fortes auraient été observées, la relation causale entre convergence et constitution d'une vision commune aurait été à démontrer.** La seule certitude est que dans les quatre pays, les ministres sont en train de préparer ou de réfléchir à des réformes du système d'enseignement supérieur.

Un langage commun plus que des convictions communes

Cette convergence partielle n'est pas en soi un obstacle à la formulation d'une vision commune. Quoique n'étant pas confrontés aux mêmes problèmes nationaux, les ministres auraient pu partager des convictions fortes sur les nouveaux défis pour l'enseignement supérieur, ce qui les aurait naturellement portés à s'engager dans un projet européen commun.

Dans les rapports nationaux commandés par les ministres français et italien (rapport Attali, rapport Martinotti) ou dans les documents rédigés par les ministres en Allemagne et au Royaume-Uni –qui portent d'ailleurs le même titre (*Hochschulen für das 21. Jahrhundert, Higher Education for the 21st Century*)–, des résonances apparaissent moins sur les diagnostics ou les préconisations que sur la façon de planter le décor ou de justifier l'urgence des réformes. Le XXI^e siècle, la mondialisation des échanges et de l'économie, la globalisation et la circulation internationale des savoirs, le développement “des nouvelles technologies de l'information et de la communication” sont utilisés de façon récurrente pour caractériser la conjoncture des réformes et les défis. Il faut en effet rappeler le processus de maturation cognitive et rhétorique des notions de société et d'économie de la connaissance, en particulier à l'échelle européenne tout au long des années 1990 (qui culmine en 2000 avec les objectifs du Conseil européen de Lisbonne). L'Europe est quasiment absente des débats nationaux sur l'enseignement supérieur à la fin des années 1990, mais ce discours imprègne la façon dont les acteurs nationaux identifient, représentent et décrivent les grands enjeux socio-économiques et le rôle de l'enseignement supérieur. S'il y a une convergence forte à la veille de la Sorbonne selon nous, c'est bien sur ce point de la nécessité d'un enseignement plus efficace et plus ouvert à l'international dans une économie et une société globalisées. Mais l'identification de ce discours commun ne permet en rien de dire qu'avant le début de 1998, les quatre ministres avaient le projet de se lancer ensemble dans la construction de l'Europe de l'enseignement supérieur et encore moins qu'ils pensaient le faire autour d'une architecture commune des diplômes.

Vers la Sorbonne : le couplage entre un événement européen et la solution “3-5-8” comme première formule

Avant le début de l'année 1998, la vision de l'EEES, fondée sur une architecture commune de la structure des diplômes, n'existe pas en tant que telle. Il faut pénétrer au cœur de cette période de préparation de la Sorbonne pour comprendre la formulation de la vision. Au début de l'année 1998, un couplage

s'opère entre l'événement que Claude Allègre décide d'organiser à l'occasion des 800 ans de la Sorbonne et la solution d'une structure des diplômes "3-5-8" pour résoudre des problèmes français.

Un événement européen à l'occasion des 800 ans de la Sorbonne

C'est le ministre français Claude Allègre qui est à l'origine de la conférence de la Sorbonne. Pourtant, lorsqu'il prend ses fonctions en juin 1997, il n'a pas le projet précis de lancer une initiative européenne. Ce n'est que quelques mois plus tard qu'il décide de célébrer le 800^e anniversaire de la Sorbonne avec des invités européens qu'il décorerait du titre de doctor honoris causa et d'y associer un "colloque de l'université européenne" –c'est ainsi qu'il est initialement fait référence à la conférence de la Sorbonne.

En reconstituant la chronologie de ce début d'année 1998, il apparaît que la conférence est organisée dans la précipitation par un très petit groupe d'acteurs. Il s'écoule moins de six mois entre la toute première évocation en réunion de cabinet d'organiser un "colloque de l'université européenne" (début janvier) et la date de la conférence (le 25 mai 1998), pas plus de trois mois entre le début du travail d'organisation proprement dit et la conférence, à peine trois semaines entre le début de la rédaction de la première version de la déclaration et la conférence. L'événement est organisé par quelques acteurs français et reste une affaire politique. L'administration, même à un très haut niveau, n'est pas impliquée. Au sein du cabinet du ministre français, seules quatre ou cinq personnes travaillent de près au projet du colloque. La Conférence des Présidents d'Université (CPU) apporte quant à elle son soutien logistique, mais n'est pas associée à l'élaboration du projet politique proprement dit. Les souvenirs de cette période divergent selon les acteurs : pour les plus directement concernés, l'organisation du colloque en un temps si court représente un véritable défi et leur récit est teinté d'accent de "success story". Mais hors de ce petit groupe, l'opération en préparation est loin de convaincre tout le monde au ministère, même au sein du cabinet du ministre, où des tensions se font sentir.

On observe ensuite que les différents ingrédients de ce qui devint la conférence de la Sorbonne apparaissent dans un ordre a priori surprenant. Les premières mentions de l'anniversaire de la Sorbonne et du colloque datent du début du mois de janvier 1998. Il n'est alors fait référence ni à un EEES, ni à la signature d'un quelconque document commun par les ministres invités ni non plus, c'est important, à une structure des diplômes commune. Il s'agit d'organiser quelque chose pour le 800^e anniversaire de la Sorbonne et d'en profiter pour promouvoir la notion d'université européenne, mais le projet reste vague. L'idée de signer à cette occasion une déclaration conjointe appelant à construire un EEES fondé

sur une structure commune des diplômes n'apparaît pas avant la mi-février. La forme et la date de la manifestation ont donc été arrêtées, puis des acteurs ont commencé à travailler à son organisation matérielle alors qu'il n'était encore question ni d'EEES ni d'architecture commune des diplômes ni de déclaration. Le projet a été conçu en cours de route, comme le résume un des conseillers du ministre français : "Il [était] sûr qu'une fois qu'il avait 'l'esprit' les détails viendraient naturellement en cours de route, c'est toujours comme ça qu'il travaille" (un conseiller de Claude Allègre). Un point est cependant tout à fait explicite dès les balbutiements de ce projet : la volonté farouche de Claude Allègre non seulement de ne pas associer la Commission européenne, mais même de lui faire, selon ses mots, un "pied de nez", en montrant que les États peuvent avoir des ambitions pour l'Europe des universités, sans la "bureaucratie de Bruxelles".

Dès qu'il conçoit le projet du colloque, Claude Allègre décide d'inviter les ministres allemand Jürgen Rüttgers et italien Luigi Berlinguer mais pas encore la ministre britannique. Ces premiers contacts se font tôt dans l'année 1998 de façon très informelle : Claude Allègre se tourne alors vers les homologues européens qu'il connaît le mieux et avec lesquels il a noué des liens personnels forts. Tous trois détiennent à la fois le portefeuille de l'éducation –dont l'enseignement supérieur– et celui de la recherche, ce qui double les occasions de rencontres bilatérales, les conseils des ministres de l'UE, les réunions biennuelles du groupe financé par la fondation Carnegie ou "G8 de la recherche". Ces rencontres d'un week-end, dans un lieu isolé et convivial, permettent aux huit ministres, accompagnés chacun d'un seul conseiller, des discussions informelles sur des sujets qui ne sont pas en principe prédéfinis. Ce groupe Carnegie a explicitement pour vocation le renforcement des relations de travail entre les ministres de la recherche des pays du G8 et l'amélioration de la compréhension de leurs perspectives nationales. Ces rencontres ne donnent lieu à aucune déclaration ou compte rendu officiel. Fin décembre 1997, les trois ministres se sont ainsi déjà vus deux fois lors de ces week-ends prolongés et disent y avoir noué des liens forts.

L'émergence d'une structure des diplômes "3-5-8" pour résoudre des problèmes français

Deuxième composante du couplage, la structure des diplômes "3-5-8" émerge comme solution pour résoudre des problèmes français, à la faveur de trois éléments indépendants.

Elle est avancée par le *Rapport Attali* comme une solution au problème français du dualisme entre universités et grandes écoles. En bref, ce rapport, commandé en juillet 1997 et publié en mai 1998, présente le diagnostic suivant :

l'excellence française est fragile car le système d'enseignement supérieur dual est "confus, bureaucratique et inégalitaire". Confronté à de nouveaux défis, "l'enseignement supérieur doit revoir d'urgence ses objectifs et simplifier son organisation". La conclusion principale est de fixer "les niveaux pertinents de sortie" à trois ans avec la licence, à cinq ans avec une "nouvelle maîtrise" et à huit ans avec le doctorat (33-37). Cette nouvelle structure devrait permettre "un rapprochement de fait" entre les universités et les grandes écoles au niveau 5 (42). Dans cette perspective, le rapport évoque, en quelques lignes, la possibilité d'extrapolation européenne de cette mesure. Mais au final et en dépit du titre (*Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*), sur cinquante pages moins d'une est consacrée à l'Europe (27-28). C'est la nécessité pour la France "d'harmoniser les cursus des universités et des grandes écoles avec ceux des universités des autres pays de l'Union européenne" qui amène l'idée, concentrée en quelques lignes, de la **conception de "diplômes européens"**, ce qui "[pourrait] constituer à l'initiative de la France un des grands chantiers de l'Union pour la prochaine décennie". Le rapport Attali est donc français et n'a d'européen que son titre et quelques paragraphes. La déclaration de la Sorbonne n'est pas, comme on l'entend parfois, un résumé du rapport Attali mais celui-ci joue un rôle dans la cristallisation de la vision de la Sorbonne. Née de la réflexion française sur le rapprochement université/grandes écoles, la solution "3-5-8" est importée dans le travail de préparation de la Sorbonne.

De façon indépendante, quasiment au même moment, une autre proposition sur la structure "3-5-8" est adressée au ministre par **Adrien Schmitt**, ancien président de l'Université Louis Pasteur et délégué de la CPU à Bruxelles. Adrien Schmitt est à cette période très intéressé par les projets allemands, notamment le volet internationalisation de la réforme de la HRG. L'idée d'introduire une structure "Bachelor/Master" retient son attention et lui inspire une structure "3-5-8". Plus proche du standard états-unien, elle apporterait une solution au manque de lisibilité internationale des diplômes français. Par l'intermédiaire d'un conseiller du cabinet, Adrien Schmitt adresse début février une note au ministre dans laquelle il préconise "d'identifier trois niveaux de sortie pour l'ensemble des disciplines : niveau 'Bachelor' [...], niveau 'Master' et niveau 'Docteur'". La note est discutée en réunion de cabinet (mi-février), où on constate la façon dont les solutions Schmitt et Attali se complètent et pourraient être associées au projet de colloque.

Cependant, le ministre est réticent pour le niveau "3". Ses réflexions et ses réalisations comme conseiller spécial pour l'enseignement supérieur de Lionel Jospin montrent que le pivot se situait pour lui davantage au "4" qu'au "3" et qu'il était plutôt en faveur d'une structure "(2)-4-6" que "3-5". Cette préférence est liée à la représentation qu'il a alors du système états-unien qui constitue sinon son modèle, en tout cas son étalon de mesure. Selon lui, un niveau à quatre

ans en France –ou en Europe– serait l'équivalent du "Bachelor of Arts" états-unien. Alors que déjà la note d'Adrien Schmitt situait le "standard international", fondé sur le système états-unien, à trois ans, les interactions avec le ministre allemand ont, semble-t-il, achevé de convaincre Claude Allègre qu'une licence européenne au niveau "3" était à la hauteur d'un "Bachelor" au niveau "4".

Aucun nombre d'années n'est finalement mentionné dans la déclaration de la Sorbonne. Tout le paradoxe est pourtant qu'à ce premier stade de la formulation et du couplage entre le colloque et la solution "3-5-8", la conversion de Claude Allègre du "4" au "3" est essentielle pour comprendre comment s'esquisse la vision. La première formule produite (événement européen pour les 800 ans de la Sorbonne + structure "3-5-8") n'est pas définitive, mais elle reste fondamentale pour comprendre le processus de formulation de la vision de l'EEES : c'est là qu'on imagine associer un projet sur l'université européenne et une structure des diplômes. Certes, la forme du projet européen est encore vague et la structure "3-5-8" considérée manque de souplesse, mais l'articulation générale entre les éléments "Europe des universités" et "structure de diplômes commune", apparue à la faveur de ce couplage, ne changera pas.

La finalisation de la vision dans le processus de rédaction et de négociation de la déclaration

Le passage du "3-5-8" à la structure en deux cycles principaux et de trois à quatre signataires

Pendant la période de trois mois qui s'étale entre le couplage colloque/3-5-8 et le début de la rédaction et de la négociation de la déclaration (début mai 1998), il est peu question de la vision, l'essentiel du travail des acteurs porte sur les éléments les plus formels de l'organisation.

C'est début mai 1998, lors de la négociation du texte de la déclaration que se fait le passage de la première formule colloque + 3-5-8 à trois pays (France, Allemagne Italie), à la vision énoncée dans la Sorbonne "projet de construire un EEES"+ "structure en deux cycles" à quatre pays (avec le Royaume-Uni). Suite à des discussions bilatérales informelles entre le conseiller français et les conseillers allemand et italien pour cerner l'orientation générale du texte, la **première version** est rédigée en anglais par le conseiller spécial enseignement supérieur de Claude Allègre, Vincent Courtillot, au début du mois de mai 1998. Elle n'est pas éloignée du document final : **on y trouve déjà le principe d'un appel, l'expression "Espace Européen d'Enseignement Supérieur" et les objectifs de mobilité et de reconnaissance internationale et d'attractivité.**

La discussion de cette première version a lieu entre le conseiller italien et le conseiller français. Au-delà de propositions de modifications stylistiques pour donner “plus de grandeur et d’épaisseur” (entretien conseiller italien) au texte et rendre la déclaration “plus lyrique” (idem), c’est surtout une modification de la mention à la structure commune des diplômes qui mérite d’être relevée. Si le projet européen s’est précisé depuis le couplage entre l’événement et la solution “3-5-8” en février 1998, la référence à une structure commune des diplômes se fait toujours sur la base “3-5-8”. Trop précise, trop clairement importée du débat en cours en France, la solution n’est pas acceptable pour le conseiller italien. Le conseiller français n’émet pas de résistance particulière et modifie le texte initial, au profit de la formulation plus générale et plus sûre des “deux cycles principaux” sans spécifier de nombre d’années ni inclure formellement le doctorat. Ces modifications du “3-5-8” marquent la mise en formule définitive de la vision de l’EEES en germe depuis trois mois. À partir de cette version, tous les éléments sont présents et organisés : l’EEES vise à promouvoir la reconnaissance internationale des diplômes et l’attractivité des systèmes, la mobilité et l’employabilité. Elle repose sur une harmonisation de la structure des diplômes autour de deux cycles principaux. Le texte ainsi modifié est envoyé le 7 mai 1998 aux deux autres partenaires (allemand et britannique) dans l’objectif de préparer la négociation de la version définitive de la déclaration.

Le passage de trois à quatre signataires –avec l’invitation de la ministre britannique– est en effet étroitement lié à ce passage du “3-5-8” à la structure en deux cycles. Tessa Blackstone étant ministre déléguée, son portefeuille se limite à l’enseignement supérieur et ne comprend pas la recherche, elle n’a pas eu l’occasion de nouer des liens avec les trois autres –notamment au Groupe Carnegie. Claude Allègre décide de la convier à la Sorbonne, en accord avec Luigi Berlinguer et Jürgen Rüttgers, vraisemblablement parce qu’un projet d’EEES, reposant sur la structure des diplômes en deux cycles “undergraduate/postgraduate” identifiée comme de tradition anglo-saxonne, plutôt que française, allemande ou italienne, n’apparaîtra crédible que si la ministre britannique accepte d’y participer.

Les représentants des quatre ministres se réunissent le 14 mai 1998 pour se mettre d’accord sur un texte final. Les courriels préparatoires, comme les entretiens auprès des acteurs présents à cette réunion montrent qu’il ne s’agit ni d’un moment de conflit ni de rude négociation, mais plutôt de consensus –à l’exception notable des remarques répétées du conseiller britannique préoccupé par les réactions que certaines mentions pourraient provoquer au Royaume-Uni. Le fait que cette négociation ait été si peu conflictuelle est très intéressant et assez inattendu. On peut avancer plusieurs hypothèses pour l’expliquer : chacun des signataires –ou son représentant– pouvait anticiper des bénéfices et était donc dans une disposition positive à l’égard de la déclaration ; le texte étant déjà prêt lors

de la réunion et la date de la conférence très proche, les quatre conseillers avaient une marge de manœuvre réduite ; peut-être le statut flou du texte, une déclaration d'intention informelle, a-t-il joué, sa signature n'avait rien d'irréversible ; enfin, positivement surpris par la façon de procéder et sa rapidité, ils étaient peut-être plus enclins à la coopération qu'à la méfiance.

Les motivations des quatre ministres pour signer la déclaration

Pour finir, en miroir avec le tableau des agendas nationaux dressé plus haut, revenons sur la motivation de chacun des quatre ministres à signer la déclaration de la Sorbonne.

Le cas français apparaît spécifique dans la mesure où le ministre, Claude Allègre, est à l'origine de la conférence et de la déclaration de la Sorbonne. La question n'est donc pas de comprendre pourquoi il a accepté de signer la déclaration, mais de recomposer ses motivations lorsqu'il a décidé d'inviter ses homologues au colloque et proposé la signature d'une déclaration. Une hypothèse serait qu'il s'agissait d'une **stratégie de levier** et que le ministre avait des objectifs précis et clairs quant à la façon d'utiliser cet engagement européen pour justifier des réformes nationales. C'est l'interprétation qu'ont le plus souvent les acteurs français rencontrés. **Pourtant**, même si l'idée vient bien du ministre français, **les impératifs de la Sorbonne apparaissent finalement exogènes et flous une fois que vient l'heure de les mettre en œuvre en France** (Mignot-Gérard & Musselin 2005). Il ne faudrait pas en conclure pour autant que le ministre français n'avait ni idées ni objectifs quant à la façon d'utiliser le levier européen de la Sorbonne. Il comptait plutôt développer les réflexions sur les mesures concrètes que cette initiative européenne allait permettre de soutenir en France.

En Allemagne, la réforme de la HRG est en préparation depuis 1996, indépendamment d'une quelconque visée européenne. Le projet de déclaration non seulement ne bouleverse pas ceux du ministre allemand, mais rejoint l'orientation du volet internationalisation de réforme envisagée de la HRG. La différence entre la Sorbonne et le projet d'introduction du "Bachelor/Master" en Allemagne reste que, dans le premier cas, l'engagement à mettre en place la structure en deux cycles concerne l'ensemble du système, tandis que, dans le second, la mesure ne concerne que les établissements volontaires. En signant cette déclaration européenne sans statut juridique formel, le ministre peut afficher une position qui va au-delà de ses compétences : avec la réforme nationale, il propose un projet dont la mise en œuvre ne peut être que restreinte, avec la déclaration de la Sorbonne, il se sert de sa position de représentant naturel du système allemand à l'échelon européen pour s'engager en faveur de la généralisation de cette mesure, bien qu'il n'en ait pas la compétence. Enfin, Jürgen Rüttgers a aussi un intérêt tout personnel à aller à la Sorbonne pour y recevoir le titre de doctor

honoris causa et être mis en valeur comme initiateur d'un projet européen. En effet, si les autres ministres sont à la veille de la Sorbonne en début ou en milieu de mandat, en Allemagne la fin de la législature approche. Le ministre allemand, bientôt en campagne électorale, accueille positivement cette participation à un événement international dont il pourra bénéficier en terme d'image et qui représente pour lui une façon de finir en beauté.

Le ministre italien est sans doute celui qui a pris le plus grand risque en signant une telle déclaration. Des quatre signataires, l'Italie avait le système national le plus éloigné des objectifs de la Sorbonne. Non seulement le système existant était différent, mais contrairement au cas allemand, les réformes faites ou débattues en Italie se distinguaient des principes de la Sorbonne. Lorsque Luigi Berlinguer est invité à la conférence, puis informé de l'orientation de la déclaration et de la proposition d'harmonisation de la structure des diplômes sur la base de la solution "3-5-8" et échange avec ses homologues français et allemand, un retournement s'opère. La nouveauté, par rapport au CUB du *Rapport Martinotti* se situe dans la durée du premier niveau (trois ans plutôt que deux) et dans le principe de deux cycles consécutifs ("in serie"), le premier étant conçu comme une sortie diplômante vers le marché du travail. Luigi Berlinguer est vite persuadé que cette structure avec deux cycles consécutifs est la solution pour conduire la réforme didactique italienne, à la fois parce ce schéma permettrait de résoudre différents problèmes historiques du système italien et parce qu'être engagé dans un projet européen représenterait un important levier. Mais le ministre a déjà pris position en faveur des conclusions du *Rapport Martinotti*, en particulier pour le CUB. La structure "3-5-8", trop rigide et précise pour les Italiens, est rendue plus acceptable par la formulation générale de deux cycles undergraduate et postgraduate, et n'apparaît plus incompatible avec l'esprit général du rapport ni au ministre ni au secrétaire d'État à l'enseignement supérieur ni même au rapporteur Guido Martinotti. Ils considèrent que la Sorbonne va plus loin dans la direction de "l'université de masse vraiment efficace" (entretien conseiller italien). Mais la position leur paraît néanmoins difficile à tenir : publiquement elle ne peut apparaître que comme un revirement influencé par d'autres pays et la structure en deux cycles, plus radicale que celle du CUB (qui n'est pas conçu comme une sortie diplômante), est plus difficile à faire accepter aux tenants de la tradition universitaire italienne. Pourtant, Luigi Berlinguer décide de tenter ce "coup de poker" (entretien ministre italien) et de signer la déclaration de la Sorbonne.

La signature de la ministre britannique est celle qui appelle le plus d'explications. Comment ce pays, dont le système d'enseignement supérieur n'était pas tourné vers l'Europe, est-il un des quatre initiateurs du premier grand processus européen de ce secteur ? La raison la plus souvent avancée est que les principes et les engagements énoncés dans la déclaration étaient inoffensifs pour le système

britannique, dont la structure des diplômes était déjà organisée en deux cycles. Cependant, il faut peut-être envisager la signature britannique plus en termes de prévention que de neutralité. La déclaration de la Sorbonne ne constitue pas une menace immédiate, mais à terme, ses objectifs ne sont pas favorables au système britannique. Jusque-là la terminologie anglo-saxonne “Bachelor/Master” représentait une marque de fabrique des formations britanniques sur le marché international (en particulier pour le master) et les Britanniques ne voient pas forcément d’un bon œil le développement de “masters” (parfois en anglais et souvent moins chers) dans d’autres pays européens. Quant à la mobilité intra-européenne, elle est plus redoutée que souhaitée par les universités britanniques : les étudiants européens, en vertu du principe de non-discrimination, paient des droits d’inscription identiques aux nationaux, alors que les non-Européens (over-sea students) paient des droits d’inscription jusqu’à dix fois supérieurs et représentent une source de revenu non négligeable en période de crise du financement de l’enseignement supérieur. La ministre britannique n’a été contactée et invitée que très tard et les acteurs britanniques n’ignoraient ni qu’ils étaient des invités de dernière minute ni que la conférence se tiendrait avec ou sans eux. Ne pas signer aurait pu se révéler coûteux à long terme, puisque cela aurait signifié se priver de la possibilité de garder une influence ou un contrôle minimal sur les développements possibles de l’initiative de la Sorbonne.

Conclusion

L’étude des mécanismes de formulation de la vision de l’EEES donne donc à voir une histoire du lancement du processus de Bologne assez différent du récit spontané des acteurs, qui est également le récit courant qu’on retrouve dans nombre de travaux sur la construction de l’EEES. Tel que nous l’avons recomposé, le processus de formulation de la vision de l’EEES est moins linéaire et rationnel, mais pas incohérent pour autant. Il correspond plutôt à une forme de rationalité intuitive et itérative de construction d’une stratégie et d’un objectif par approximations successives reposant sur une intuition forte quant à l’orientation générale du projet.

Cette étude ne réfute pas les travaux qui analysent le processus de Bologne dans une perspective plus macro, mais engage un dialogue avec eux en montrant que la focale adoptée change aussi les résultats. La Sorbonne n’est que le premier épisode d’une longue histoire, L’analyse de sa dynamique apporte un éclairage différent sur la suite. Avoir vu les mécanismes et les motivations pluriels en jeu dès la formulation du projet politique de l’EEES aide à comprendre des traits caractéristiques du processus de Bologne : la nature souple et polysémique de ses principes et son statut ambivalent à la fois puissant et rapidement institutionnalisé.

Références bibliographiques

- MARTINOTTI REPORT 1997 *Autonomia didattica e innovazione dei corsi di studio a livello universitario e post-universitario*, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, Rapporto finale, a cura di Guido Martinotti, Roma
- CORBETT A. 2005 *Universities and the Europe of knowledge: ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Union higher education policy, 1955-2005*, Basingstoke, Palgrave
- CROCHÉ S. 2006 "Qui pilote le processus de Bologne ?", *Éducation et Sociétés*-18, 203-217
- EURYDICE 2000a *Vingt années de réformes dans l'enseignement supérieur en Europe, de 1980 à nos jours*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, L'Allemagne, 239-263
- EURYDICE 2000b. *Vingt années de réformes dans l'enseignement supérieur en Europe, de 1980 à nos jours*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, La France, 313-340
- EURYDICE 2000c. *Vingt années de réformes dans l'enseignement supérieur en Europe, de 1980 à nos jours*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, L'Italie, 359-381
- EURYDICE 2000d. *Vingt années de réformes dans l'enseignement supérieur en Europe, de 1980 à nos jours*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, Le Royaume-Uni, 489-510
- FEJES A. 2005 The Bologna process. Governing higher education in Europe through standardisation, in *The Bologna Process and the Shaping of the Future of Knowledge Societies*, Bergen, Department of Administration and Organization Theory, Department of Sociology and Forum for University History at the University of Oslo, 219-231
- HACKL E. 2001 "Towards a European area of higher education: change and convergence in European higher education", *EUI Working papers*, FLORENCE, EUI
- Department for Education and Employment 1998. *Higher Education for the 21st Century, Response to the Dearing report 1998*, London, Department for Education and Employment
- DEARING REPORT 1997 *Higher Education in a Learning Society: Report of the national Committee for Inquiry into Higher Education 2000*, London, The National Committee into Higher Education
- Hochschulen für das 21. Jahrhundert* 1997 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Bonn
- MIGNOT-GÉRARD S. & MUSSELIN C. 2005. "A chacun son LMD", *Rapport pour l'École Supérieure de l'Éducation Nationale*, CSO-ESEN
- MULLER P. 2005 Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, in Faure A., Pollet G. & Warin P. dir. *La construction du sens dans les politiques publiques : Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 153-179
- MULLER P. & RAVINET P. 2009 "Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du processus de Bologne", *Revue internationale de politique comparée*-16-1, 653-665
- NOKKALA T. 2005 Knowledge society/knowledge economy discourse in internationalisation of higher education. A case study in governmentality, in *The Bologna Process and*

- the Shaping of the Future of Knowledge Societies*, Bergen, Department of Administration and Organization Theory, Department of Sociology and Forum for University History at the University of Oslo, 94-117
- RAPPORT ATTALI 1998 *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Paris
- RACKÉ C. 2006 "The Bologna process and the EU: neither within nor without", contribution à la troisième conférence internationale Euredocs, Centre for Higher Education Research, University of Kassel, 16-18 juin
- RAVINET P. 2007 *La genèse et l'institutionnalisation du processus de Bologne : entre chemin de traverse et sentier de dépendance*, Thèse de doctorat, science politique, IEP Paris
- RAVINET P. 2008 "From Voluntary Participation to Monitored Coordination: Why European Countries Feel increasingly bound by their Commitment to the Bologna Process" *European Journal of Education*-43-3, 353-367
- SUREL Y. 2004 Approches cognitives, in Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet P. dir. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 78-86