



HAL
open science

Eppur si muove. Circulation transnationale des réformes de l'enseignement supérieur entre organisations internationales et espaces nationaux

Dorota Dakowska

► To cite this version:

Dorota Dakowska. Eppur si muove. Circulation transnationale des réformes de l'enseignement supérieur entre organisations internationales et espaces nationaux. *Revue internationale de politique comparée*, 2022, 29 (1), pp.23-52. 10.3917/ripc.291.0023 . halshs-03773399

HAL Id: halshs-03773399

<https://shs.hal.science/halshs-03773399>

Submitted on 9 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dorota Dakowska, « *Eppur si muove*. Circulation transnationale des réformes de l'enseignement supérieur entre organisations internationales et espaces nationaux », *Revue internationale de politique comparée*, n° 1, vol. 29, 2022, p. 23-52.

***Eppur si muove*. Circulation transnationale des réformes de l'enseignement supérieur entre organisations internationales et espaces nationaux**

Dorota Dakowska

Cet article propose de réexaminer la thèse de la circulation transnationale des dispositifs d'action publique relatifs à l'enseignement supérieur en prenant en compte à la fois les cadres internationaux de réforme et leur réception dans des espaces nationaux. L'attention portée aux relations entre les organisations internationales (OI) – Conseil de l'Europe, OCDE, UNESCO ainsi que la Commission européenne – permet d'interroger les stratégies qu'elles déploient pour maintenir leur autorité dans un domaine qui relève des prérogatives historiques des États. Le cas de l'enseignement supérieur, secteur d'action publique secondaire dans l'espace transnational, offre un prisme heuristique pour analyser les relations de dépendance des OI vis-à-vis des États et d'autres bailleurs de fonds. Or, la relative fragilité du positionnement des OI dans ce domaine ne les empêche pas de développer des dispositifs ambitieux pour comparer les systèmes nationaux et mesurer leur performance. Les recommandations construites dans l'espace transnational trouvent une résonance dans les espaces nationaux analysés (français, polonais et ukrainien). C'est cette double énigme que l'article interroge à l'appui d'une enquête empirique multisituée.

Les organisations internationales (OI) apparaissent comme des arènes paradoxales de circulation des dispositifs d'action publique. Les spécialistes des Relations internationales les ont conceptualisées comme des espaces de gouvernance globale, de coopération internationale et de diffusion des normes (Checkel, 2001 ; Cortell & Davis, 1996). Les constructivistes ont souligné leur potentiel de socialisation (Checkel, 2005), allant jusqu'à les qualifier de « précepteurs de normes » (*teachers of norms*) (Finnemore, 1993). Des recherches récentes ont souligné, *a contrario*, que la légitimité des OI s'effritait (Tallberg & Zürn, 2019) à mesure que leur contestation, notamment par des ONG et des mouvements sociaux, s'amplifiait (Stephen & Zürn, 2019).

Quant au cadrage international des politiques de l'enseignement supérieur (ES), qui est au centre de ce dossier thématique, s'il a suscité un intérêt croissant depuis une quinzaine d'années, les travaux existants, disparates, dialoguent peu entre eux. Certains considèrent les OI comme une source de diffusion internationale des politiques publiques dans le domaine éducatif (Jakobi, 2009 ; Martens & al., 2007). Ces organisations apparaissent alors comme des acteurs

clés de l'internationalisation des politiques et des champs éducatifs, de la diffusion des idées réformistes et des dispositifs d'action publique. Cette capacité de diffusion (de politiques publiques) et de persuasion des gouvernements a été constatée dans les travaux critiques en sociologie de l'action publique internationale, portant sur l'investissement de l'OCDE dans le développement des indicateurs visant à comparer les systèmes éducatifs nationaux (Sorensen et al., 2021 ; Grek, 2021). Ces travaux se sont penchés sur le rapprochement entre l'OCDE et la Commission européenne dans la coproduction des politiques éducatives (Grek, 2014) ou sur le rôle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans la marchandisation des services éducatifs (Robertson, 2009).

Privilégiant une perspective organisationnelle, d'autres auteurs ont fait état de la capacité réduite de l'OCDE à s'imposer dans le secteur de l'enseignement supérieur (Harmsen & Braband, 2019). Quant aux études fondées sur l'analyse des politiques conduites au niveau national, notamment dans une perspective néo-institutionnaliste, elles insistent sur les spécificités et retraductions locales (Musselin, 2009 ; 2017).

Pour avoir analysé la circulation d'éléments de réforme de l'enseignement supérieur dans un contexte européen et international ainsi que la jonction entre les forums transnationaux et les espaces politiques nationaux, nous souhaitons contribuer au débat engagé par les initiateurs de ce dossier thématique. Plutôt que d'opposer un pan de la littérature académique à l'autre, il s'agit de les faire dialoguer, à l'épreuve du terrain, pour creuser le paradoxe émanant de ces travaux et observations. D'une part, les organisations internationales actives dans le domaine de l'éducation (nous parlerons ici surtout de l'OCDE, de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe, auxquelles s'ajoutent la Commission européenne et la Banque Mondiale) semblent s'imposer dans la mesure où elles proposent un nombre croissant d'indicateurs, programmes et instruments qui affectent les systèmes nationaux. D'autre part, ces organisations font face à de nombreuses critiques, internes et externes ; il leur arrive de subir des revers lorsque certaines de leurs initiatives échouent faute de soutien suffisant.

Dès lors, il s'agit de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les organisations internationales, qui font face à des critiques et à des difficultés budgétaires récurrentes, parviennent, malgré tout, à s'imposer comme des lieux incontournables de production de recommandations dans le domaine de l'enseignement supérieur. D'une part, l'ES demeure un secteur dominé dans l'espace transnational (par rapport à l'enseignement primaire ou secondaire, mais aussi par rapport aux enjeux économiques), et où l'autorité relève des

prérogatives des États¹. D'autre part, la fragilité conjoncturelle du positionnement des OI dans ce secteur et les critiques dont elles font l'objet (Robertson, 2021) ne les empêchent pas de développer des outils de plus en plus ambitieux pour comparer et mesurer les systèmes académiques et de trouver une résonance dans les espaces nationaux.

Pour dépasser le questionnement en termes de succès ou d'échecs de l'action des OI, il s'agit de porter ici l'attention aux relations entre ces organisations (Nay, 2014 ; Harmsen & Braband, 2019), marquées par des concurrences et des rapprochements progressifs. L'analyse des liens entre les OI et de la manière dont elles cherchent à renforcer les liens non seulement avec les gouvernements, mais aussi avec d'autres bailleurs de fonds éclaire les stratégies qu'elles mettent en œuvre pour dépasser leur marginalisation conjoncturelle. Dans la mesure où ces stratégies de survie politique permettent de maintenir une circulation transnationale des dispositifs ou recommandations relatifs à l'enseignement supérieur, il s'agit d'en identifier les conditions, idéelles et matérielles. Pour saisir le contenu de ce qui circule, la construction transnationale de deux enjeux de l'action publique, l'assurance qualité et la diversification des financements seront analysées.

La prise en compte des espaces nationaux offre un contrepoint pour interroger la réception de ces dispositifs contestés et incontournables à la fois. Sans prétendre établir une relation directe entre les politiques promues par une OI et la législation adoptée au niveau national, la mise en place de dispositifs comparables, comme les agences d'évaluation ou les cadres de certifications, indique l'utilité d'intégrer le cadrage international dans l'analyse des espaces nationaux. Pour ce regard comparatif – et forcément synthétique – les cas d'un ancien pays et d'un nouvel État membre de l'UE, tout comme d'un pays voisin de l'UE offrent une lecture différenciée de la contrainte extérieure. Des inflexions locales peuvent être observées, avec des réformes placées sous le signe de la lutte contre la corruption et une grande dépendance des bailleurs de fonds internationaux (Ukraine), une volonté affichée de s'aligner sur des standards internationaux dans le contexte de l'adhésion à l'UE (Pologne), voire une certaine distance vis-à-vis des recommandations internationales dans un pays qui a développé ses propres instruments de mesure (France). Mais en fin de compte, en dépit des critiques (Aust & Gozlan, 2018), inerties et relectures locales, les systèmes nationaux se trouvent affectés, voire transformés (Mignot-Gérard, 2019) par l'action des gouvernements qui se réfèrent à ce cadre extérieur pour justifier leurs politiques (Musselin, 2009). Dès lors, la question se pose de savoir

¹ Il convient toutefois de signaler qu'au sein de l'Union européenne, l'enseignement supérieur, incarné par le programme Erasmus, occupe une place symboliquement et politiquement importante. De même, le rôle de l'OMC dans l'insertion de l'éducation dans le marché des services a particulièrement affecté l'enseignement supérieur.

comment des discours réformistes, qui suscitent des résistances et qui sont interprétés de manières divergentes selon les contextes, parviennent à s'imposer politiquement.

Cet article s'appuie sur une enquête menée depuis une dizaine d'années en France, Pologne, Ukraine ainsi qu'à Bruxelles et à Washington, impliquant l'analyse de documents institutionnels, et des textes législatifs, l'enquête dans les archives (Conseil de l'Europe - CoE, UNESCO, OCDE) ainsi que la conduite de 80 entretiens qualitatifs semi-directifs avec des représentants des ministères, de la Commission européenne, des organisations internationales, des représentants d'intérêts académiques, d'experts et des universitaires impliqués dans ces transformations.

La première partie discute le rôle des OI en tant qu'arènes de circulation des savoirs sur la réforme du secteur académique. Elle discute la littérature existante sur l'influence globale de ces organisations en soulignant leur relative fragilité dans ce domaine. La deuxième partie montre comment les représentants des OI tentent de lutter contre ce risque de marginalisation politique en investissant conjointement des enjeux comme l'assurance qualité ou le financement des établissements. La troisième partie se penche sur le niveau national pour évoquer la manière dont les recommandations internationales sont thématiques, voire traduites en France, Pologne et Ukraine.

Les organisations internationales, arènes paradoxales de la circulation de savoirs de gouvernement du secteur éducatif

L'enseignement supérieur a été investi par un nombre croissant d'organisations internationales, qu'elles soient statutairement chargées du domaine de l'éducation (UNESCO) ou qu'elles se soient assurées progressivement une autorité dans ce domaine (CoE, OCDE, Banque mondiale). À l'échelle communautaire, alors que l'ES relève, formellement, de la prérogative des États, la Commission européenne a lancé plusieurs programmes dans ce domaine et celui de la recherche, dès les années 1980, dont le programme Erasmus. Devenues incontournables dans le cadrage transnational du secteur éducatif, ces organisations produisent des récits et des recommandations qui tendent à converger, depuis les années 1990, vers une évaluation de la performance des systèmes éducatifs nationaux, qui passe par la mesure des compétences, voire la notion d'employabilité. Devenues des acteurs clés d'une « gouvernance par la comparaison » (Mertens, 2007, p. 41), ces organisations sont toutefois dotées de ressources inégales ; elles dépendent fortement des gouvernements et des contributions extérieures. De ce fait, l'entreprise

de production de récits hégémoniques recouvre aussi une lutte pour défendre leur autorité, voire leur survie politique.

Le gouvernement international de l'enseignement supérieur : entre concurrences et convergence

Les politiques éducatives ont suscité un intérêt relativement tardif des politistes (Jakobi et al., 2009). Selon des approches institutionnalistes axées sur la diffusion des politiques publiques, les OI s'apparentent à de « nouvelles arènes de la gouvernance éducative » dont l'activité augmente depuis le début des années 1990 (Martens et al., 2007). Dans une perspective plus historique, Karen Mundy (2007) indique que le « multilatéralisme éducatif » remonte au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. De nombreux travaux reconnaissent aujourd'hui une place incontournable aux organisations internationales et communautaires dans le gouvernement par la comparaison et l'harmonisation des politiques éducatives. Au-delà des luttes qui les ont traversées, un discours réformiste convergent semble désormais s'imposer. Cette nouvelle centralité des références internationales mérite d'être interrogée alors que les ressources des OI consacrées à l'enseignement supérieur sont, en pratique, souvent très limitées. Les OI élaborent des indicateurs visant à comparer des systèmes éducatifs nationaux, dont l'importance croissante a été qualifiée de « gouvernement par le nombre » (Miller, 2001). Dans les années 1950 et 1960, l'UNESCO a été la principale productrice de statistiques dans ce domaine avant de subir, dans les années 1980, des critiques, émanant notamment de la Banque Mondiale, sur leur fiabilité et d'être dépassée, dans la décennie suivante, par la visibilité croissante de l'OCDE et de ses indicateurs (Cussó, 2006). Depuis la fusion des services statistiques de l'UNESCO, l'OCDE et Eurostat, en 1995, pour collecter et nourrir des données standardisées sur les systèmes éducatifs, cette activité n'a cessé de s'étendre. Grâce au programme 'World Education Indicator' (WEI), conduit par l'OCDE en coopération avec l'UNESCO, des données issues d'un grand nombre de pays non membres ont été incluses, depuis 1997, dans le rapport *Regards sur l'Éducation* (Henry et al., 2001, p. 90)².

À l'échelle européenne, la Commission européenne occupe une place difficile à concurrencer via le programme Erasmus+ qui finance non seulement des échanges académiques, mais aussi de nombreux dispositifs visant à réformer l'enseignement supérieur³. Cette expansion dans un

² Ces statistiques couvrent 70 % de la population mondiale. L'Institut statistique de l'UNESCO (UIS), établi en 1999, a bénéficié du soutien financier de la Banque mondiale, notamment pour développer le programme WEI.

³ Le programme cadre recherche développement (Horizon Europe) témoigne d'une disjonction, au niveau communautaire, entre l'enseignement supérieur et la recherche, dépendant de deux Directions générales distinctes alors que ces aspects sont liés au niveau national.

domaine demeurant une prérogative des États a été rendue possible grâce aux compétences qui lui avaient été octroyées dans le domaine de la formation professionnelle depuis le traité de Rome (Corbett, 2005), mais aussi aux financements lui permettant de construire une demande et de soutenir des groupes favorables à son action (Batory & Lindstrom, 2011). Formellement intergouvernemental, le processus de Bologne – lancé en 1999 et qualifié, depuis 2010, de l’Espace européen de l’enseignement supérieur – est devenu un forum large (49 pays) d’élaboration de dispositifs et d’engagements communs relatifs à l’harmonisation des systèmes académiques. Alors que la Commission avait été initialement tenue à l’écart, elle a réintégré le processus dès 2001, devenant membre de plein droit en 2003 doté, dès 2005, du droit de vote comme les États membres (Croché, 2010). Le processus de Bologne incarne les rapprochements progressifs entre la Commission et les organisations internationales : CoE, OCDE, mais aussi, dans une moindre mesure, l’UNESCO. Il s’est construit par sédimentation à partir des dispositifs promus antérieurement par des organisations internationales. Pour la reconnaissance de diplômes, il se réfère aux travaux du Conseil de l’Europe et notamment à la Convention de Lisbonne de reconnaissance de qualifications (1997). Dans le contexte européen, l’implication croissante de la Commission européenne dans le secteur de l’ES, avec ses programmes, projets pilotes, réseaux d’experts et financement ciblés (Dakowska, 2020), ne permet pas toujours de distinguer les initiatives communautaires de celles réalisées dans un cadre intergouvernemental plus large. Ces initiatives s’inscrivent dans le cadre de la gouvernance par le nombre, les standards et la comparaison des performances des systèmes nationaux (Ozga et al., 2011 ; Fenwick et al., 2014). Bien que relevant de la *soft governance*, elles produisent des effets tangibles sur l’action publique dans les espaces nationaux. S’il est difficile d’identifier l’impact d’une recommandation ou d’un dispositif, leur articulation, leur caractère récurrent et largement convergent (Lawn & Grek, 2012) produisent l’effet d’un cadre dont il devient difficile de s’abstraire.

Dans les travaux généralistes qui leur ont été consacrés, les OI sont présentées comme des acteurs de la « gouvernance mondiale » conçue comme « un processus potentiellement homogénéisant dans lequel les pays commencent à converger autour des idées internationales – et, de ce fait, largement partagées » (Jakobi, 2009, p. 5). Cependant, les postulats selon lesquels les OI « sont impliquées dans la construction d’un espace mondial dans lequel les décisions sont d’un intérêt commun » (Jakobi, 2009, p. 32-33) tendent à exagérer la portée et la cohérence de leur action. Dans une perspective organisationnelle, considérant les OI comme des bureaucraties internationales, d’autres travaux sont arrivés à des conclusions plus critiques (Barnett & Finnemore, 2004). Admettre que les OI sont des structures composites permet de

rappeler qu'elles intègrent des tensions entre des dynamiques en partie contradictoires (Trondall et al., 2010, p. 12). Cependant, le choix de considérer ces organisations séparément (à travers l'étude de leurs secrétariats généraux) ne parvient pas à saisir leur articulation, les batailles qu'elles se livrent, ni leurs dynamiques de rapprochement. Tenir compte des « interactions entre les organisations publiques et leur environnement », mais aussi du fonctionnement interne de ces administrations (Nay, 2014, p. 690) aide à dépasser ce biais. Ainsi, bien que les OI soient devenues des lieux de construction de l'enjeu de réformes du secteur public, elles ne s'imposent pas *per se*. Inégalement dotées en ressources, certaines des organisations étudiées ici (Conseil de l'Europe, UNESCO et l'OCDE) se retrouvent périodiquement menacées de perdre leurs capacités d'action dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Des organisations internationales inégalement dotées

Si les OI sont devenues incontournables dans l'espace international d'expertise sur la réforme du secteur public, le cas de l'enseignement supérieur invite à interroger de manière critique quelques affirmations sur leur domination politique. Dans ce secteur, où leurs compétences formelles sont limitées et leurs ressources inégalement réparties, prendre acte de ces difficultés structurelles constitue une étape utile pour saisir la manière dont les OI tentent d'y faire face.

Des organisations dépendantes

Certains auteurs donnent à voir les OI comme des « institutions actives et indépendantes » (Trondal et al., 2010, p. 6). À rebours du postulat de l'autonomie, il s'agit de rappeler ici que les OI dépendent, d'une part, des États qui les financent et ; d'autre part, qu'elles se lient avec d'autres bureaucraties internationales qui deviennent pour elles des bailleurs de fonds ou des coproducteurs de données. L'enseignement supérieur constitue un marqueur particulier du fait de sa double marginalité : comme secteur dominé à l'intérieur de la hiérarchie sectorielle des OI (Mundy & Madden, 2009) et comme un enjeu secondaire au niveau national. Cette position permet d'éclairer les stratégies mises en œuvre pour susciter l'adhésion des représentants des gouvernements. Le cas de l'OCDE illustre la dépendance non seulement vis-à-vis des États, mais aussi des autres bailleurs de fonds comme la Commission européenne (cf. Hadjiisky, 2016). L'OCDE est inconcevable sans les représentants des États qui siègent dans ses comités et qui votent pour les propositions qui leur sont soumises. Les responsables en charge de l'ES

s'emploient à présenter des projets attractifs, à même de s'assurer l'aval des représentants ministériels au Comité des politiques d'éducation de l'OCDE (Comité EDPC)⁴. La Direction de l'Éducation et des compétences étant une structure relativement récente, elle dépend des contributions volontaires des gouvernements⁵. *A contrario*, le département d'Affaires économiques est financé quasi exclusivement, à 97 %, par de financements statutaires (« Partie 1 ») versés par les États membres alors que ces mêmes financements statutaires ne représentent que 8 % des ressources de la direction de l'Éducation⁶.

De récents travaux ont montré qu'en dépit de la visibilité acquise dans le domaine de l'évaluation des compétences des élèves, l'OCDE a une position fragile vis-à-vis de l'ES et qu'elle a failli se trouver à court de ressources pour continuer à s'investir dans ce domaine (Harmsen & Braband, 2019). Certains projets poussés par l'OCDE pour évaluer les compétences acquises dans le supérieur ont suscité des critiques des représentants ministériels. Ce fut le cas du projet AHELO (*Assessing of Higher Education Learning Outcomes*) de l'OCDE que les gouvernements ont refusé de financer au-delà de 2015 (Harmsen & Braband, 2019). Ce sont à la fois le coût et les problèmes de méthode qui ont alors été évoqués⁷.

L'OCDE et la Commission sont mutuelles dépendantes. La Commission est membre de l'OCDE (disposant des mêmes droits que les États, sans droit de vote) ; elle s'appuie sur ses analyses et indicateurs. L'OCDE dépend des contributions communautaires. Alors que les contributions des États membres de l'UE constituent 47 % du budget de l'OCDE, la Commission européenne y apporte des contributions volontaires qui peuvent représenter jusqu'à un quart du budget global de l'OCDE. À titre d'exemple, ces contributions volontaires communautaires représentaient 42 millions d'euros en 2018⁸. La Direction générale éducation et culture (DG EAC) de la Commission coopère avec la Direction de l'Éducation et des compétences de l'OCDE qui l'assiste dans la production, l'analyse et la comparaison des données. Les financements communautaires orientent les positions des États représentés dans les instances décisionnelles de l'OCDE. En période de restrictions budgétaires, les représentants des États rechignent à verser des contributions volontaires pour l'examen de leurs systèmes

⁴ Le Comité de l'Éducation a été créé en 1970 et renommé Comité des politiques de l'éducation en 2007. Le mandat du Comité EDPC reste en vigueur jusqu'en 2023.

⁵ La Direction de l'Éducation a été créée en 2002 à partir de la Direction pour l'Éducation, l'Emploi, le Travail et les Affaires sociales. Il s'agissait, pour le secrétariat de l'OCDE, de souligner l'importance accordée à ce secteur, avec l'investissement dans des programmes promouvant la « formation tout au long de la vie », le « capital humain » et dans le développement d'indicateurs quantitatifs dont le programme PISA d'évaluation des compétences des élèves du secondaire reste l'exemple emblématique.

⁶ Entretien avec des responsables et analystes de l'OCDE 20 février 2019.

⁷ Entretiens avec des analystes de l'OCDE en 2014.

⁸ Correspondance de l'auteur avec la DG EAC de la Commission européenne, au mois de mars-avril 2019. Les chiffres avancés dans ce paragraphe ont été communiqués par la DG EAC.

éducatifs. Certains membres de l'UE peuvent donner plus facilement leur accord, sachant que les frais d'enquêtes coûteuses portant sur les enseignants (TALIS) et sur les compétences des adultes (PIAAC) sont couverts à 80 % par la Commission européenne⁹.

Des organisations en proie aux difficultés budgétaires

Au-delà du constat de leur centralité, il convient de rappeler que l'autorité des OI en matière d'action publique, contingente, dépend d'une demande et d'un soutien fluctuants, voire fragiles. Ces organisations peuvent se trouver menacées lorsque les ressources dont elles disposent viennent à se réduire.

Alors que plusieurs OI traversent des difficultés financières, ces restrictions touchent tout particulièrement les secteurs dont les budgets sont déjà serrés, comme l'enseignement supérieur. L'UNESCO, qui prétend au statut de la principale OI spécialisée dans l'éducation et la science, demeure une institution fragilisée depuis le retrait des États-Unis et d'Israël. Confrontée à un déficit structurel, elle tente, avec peine, de se repositionner dans l'espace international¹⁰. L'éducation constitue, certes, une partie considérable de son budget global (environ un tiers). Mais l'enseignement supérieur avait été marginalisé par les Objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies adoptés en 2000. Il a regagné en visibilité, depuis 2015 et la proclamation de nouveaux Objectifs de développement durable (ODD), dont le 4^{ème} postule de « faire en sorte que les femmes et les hommes aient tous accès dans des conditions d'égalité à un enseignement technique, professionnel ou tertiaire, y compris universitaire, de qualité et d'un coût abordable »¹¹. Cependant, si cet objectif se voit attribuer, à l'échelle globale, en 2018-2019, un budget de 2 732 800 \$, le siège parisien, ne bénéficie que d'une fraction de cette somme¹². La marginalisation du secteur de l'enseignement supérieur au sein de l'UNESCO a été mise à jour dans des années 1990 lorsque le centre CEPES, spécialisé dans l'enseignement supérieur et établi à Bucarest depuis 1972, s'est trouvé confronté à la multiplication de programmes communautaires et fut contraint de fermer en 2012.

⁹ Correspondance de l'auteur avec des responsables de la DG EAC de la Commission, Avril 2019.

¹⁰ Après un premier retrait des États-Unis en 1984, pour 18 ans, les États-Unis suspendent le versement de leur cotisation, en 2011, après la reconnaissance de la Palestine comme État membre. Le retrait des États-Unis, fin 2018, est suivi par celui d'Israël. Ayant perdu 20 % de son budget depuis la suspension du versement des États-Unis, l'UNESCO multiplie, depuis 2011, coupes budgétaires et gel de postes tout en cherchant à augmenter les contributions volontaires.

¹¹ Objectifs de développement durable, Objectif 4 Éducation de qualité.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/education/>

¹² La somme peut varier entre 350 000 euros et 800 000 euros (en 2019 au moment de la préparation de la Convention mondiale sur la reconnaissance des diplômes). Entretien avec un représentant de l'UNESCO, 21 février 2019. UNESCO, Programme et budget 2018-2019, Premier exercice biennal de la période quadriennale 2018-2021, 39 C/5 Approuvé.

« La Commission européenne est devenue notre concurrente. Ils avaient beaucoup d'argent, beaucoup d'argent pour les nouveaux États membres, mais aussi via l'agenda de Lisbonne (...) Donc les États adhérents ou candidats avaient accès (à des financements) qui dépassaient nos capacités. Nous pouvions offrir du soutien, de la capacity building, en travaillant avec la Commission, mais souvent, c'est la Commission qui finançait les projets. Même pour la réforme de l'enseignement supérieur en Roumanie : le ministère était à une rue de notre bureau. Ils ont reçu 5 millions d'euros de la Commission pour réformer leur système de l'ES. Et nous n'avions pas les moyens de les concurrencer. »¹³

On voit ainsi que l'UNESCO, dont l'originalité consiste à entretenir quelques centres régionaux spécialisés dans l'éducation à travers le monde, et qui a su se positionner de manière novatrice à l'époque de la Guerre froide, s'est trouvé marginalisée dans les pays d'Europe centrale et orientale au moment où leur perspective d'adhésion à l'UE de concrétisait. Aussi bien l'UNESCO que le Conseil de l'Europe sont devenus dépendants des financements de la Commission européenne. Le Conseil de l'Europe, qui a pourtant gagné en visibilité en s'étendant vers l'Est après la fin de la Guerre froide, est également soumis aux aléas géopolitiques. L'annexion de la Crimée ou le durcissement des régimes autoritaires de certains de ses membres ont suscité des tensions internes (Kryzhanouski & Bigday, 2021). Les menaces formulées par la Russie et la Turquie de geler leurs versements y ont contribué. Alors qu'elles luttent pour leur survie politique, les OI, et plus précisément, leurs départements en charge de l'éducation, se mobilisent pour préserver leur capacité d'action.

Se mobiliser pour rester un acteur pertinent dans le jeu international

Avant d'être perçues comme dominantes, les OI doivent se mobiliser constamment pour demeurer un acteur visible ou, du moins, pertinent dans le jeu international. C'est au prix de cette mobilisation, et de rapprochements qui succèdent à des épisodes de concurrence, que les OI peuvent être reconnues comme des lieux pertinents de construction et de diffusion transnationale de l'expertise. Une approche relationnelle des OI permet d'apprécier comment elles ont multiplié des liens interorganisationnels après la Guerre froide et à quelles conditions elles sont parvenues à converger. Deux cas permettent d'illustrer cette construction transnationale des problèmes publics : l'assurance qualité fournit l'exemple d'un enjeu dépolitisé alors que la diversification des financements suscite des controverses.

¹³ Entretien avec un représentant de l'UNESCO, 21 février 2019 (notre traduction de l'anglais).

Multiplier les coopérations interorganisationnelles

Alors que le cas de l'ES met en lumière la dépendance des OI des donateurs extérieurs (internationaux, nationaux, voire infranationaux) et des fonds « extrabudgétaires », c'est de manière située que peuvent être analysés les partenariats et configurations permettant d'accéder à des ressources supplémentaires.

Des évolutions conjoncturelles peuvent aider à réévaluer un enjeu jusqu'alors périphérique. Si l'adoption des Objectifs de développement durable redonne de la visibilité à l'UNESCO, la faible dotation en ressources financières ne lui permet pas d'honorer les demandes de conseil qui lui parviennent. Un des principaux programmes récents permettant à l'UNESCO de préserver symboliquement son implication internationale en matière de l'ES était le projet intitulé « Renforcement de l'assurance qualité dans l'ES en Afrique », financé par la ville chinoise de Shenzhen. Lancé en 2017 pour une période de trois ans, ce projet visait à mettre en place des agences d'assurance qualité dans dix pays africains. L'UNESCO apparaît ainsi comme une plate-forme dotée d'une reconnaissance internationale, mais dont la capacité opérationnelle dépend des contributions volontaires. Ce type de financement extrabudgétaire permet d'assurer la survie de l'ES en tant qu'enjeu d'action publique : les deux millions investis (sur trois ans) en Afrique dépassent le budget du siège parisien pour le secteur.

Les coopérations interinstitutionnelles contribuent au positionnement international des OI. De ce point de vue, dans le contexte européen, le processus de Bologne fournit au Conseil de l'Europe l'opportunité de se positionner comme acteur pouvant prétendre à un rang équivalent à celui de la Commission européenne (bien que sans droit de vote formel). À l'issue de la conférence ministérielle de Bergen, en 2005, le représentant du CoE se félicitait auprès de sa hiérarchie :

« Tout au long de la conférence, les hôtes norvégiens ont mis un point d'honneur à traiter le Conseil de l'Europe d'égal à égal avec la Commission et de souligner la contribution du Conseil (de l'Europe) au processus de Bologne. Il est évident que notre travail sur le processus de Bologne a significativement accru la visibilité du Conseil parmi les responsables politiques et praticiens de l'enseignement supérieur et que seul le programme intergouvernemental du CoE n'aurait pas permis d'y parvenir. »¹⁴

La fin de la Guerre froide et le vaste mouvement d'assistance aux pays d'Europe centrale et orientale engagés dans des processus de transition favorisent la coopération transnationale des

¹⁴ Archives du CoE, Memorandum, Strasbourg 24 mai 2005, Note à l'attention de G. Battaini-Dragoni, Mission report, Ministerial conference on the Bologna Process and BFUG, Bergen, 18-20 mai 2005. Notre traduction.

organisations spécialisées. Cette période est marquée, d'une part, par le lancement par la Commission de plusieurs programmes dans le domaine de la recherche et de l'ES (dont l'emblématique programme Erasmus en 1987). D'autre part, les bouleversements politiques survenus sur le continent européen contribuent au rapprochement entre la Commission, les organisations représentant, au niveau européen, les universités et les étudiants, et d'autres OI. La conférence de recteurs européens (CRE, devenue plus tard l'Association des universités européennes, EUA) lance des jumelages entre les universités de l'Ouest de l'Est, dans le cadre du projet européen Tempus¹⁵. Les demandes de conseil émanant des pays d'Europe centrale sont invoquées pour justifier la création de nouveaux programmes qui favorisent la diffusion des procédures d'assurance qualité et des systèmes d'accréditation, soutenue à la fois par la Commission et par l'EUA (Hartmann, 2007). Ainsi, le contexte de l'après-guerre froide favorise l'activisme des bureaucraties internationales et la recomposition des relations entre elles.

La montée de l'assurance qualité comme enjeu dépolitisé

Dans le contexte européen et global, l'assurance qualité, devenue un élément central d'appréciation de la performance des établissements et des systèmes de l'ES – a été qualifiée d'une nouvelle forme de gouvernance (Ozga et al., 2011). L'assurance qualité et l'évaluation sont devenues des éléments clés de la restructuration des systèmes éducatifs en Europe (Dahler-Larsen, 2011). Dans la mesure où les politiques de qualité ont été dissociées des enjeux liés au recrutement et à la motivation des enseignants (Dahler-Larsen, 2011, p. 158), on peut considérer l'assurance qualité comme un élément de dépolitisation des réformes d'inspiration néo-managériale, dans la mesure où elle tend à être réduite aux aspects techniques. L'attention portée, dans l'espace transnational, au *benchmarking* et la comparaison des performances nécessite d'observer comment le « concept de qualité voyage à travers le temps et l'espace » pour devenir « mesurable, statistique et basé sur des standards » (Ozga et al., 2011, p. 2-3). En ce qui concerne la certification professionnelle, les Cadres nationaux de qualification (ou de certification) ont émergé, à la fin des années 1980, dans des pays anglophones (Australie, Écosse, Nouvelle-Zélande) comme « une tentative de gérer les relations entre l'éducation, la formation et le travail et ont été fortement contestés » pour leur approche technocratique

¹⁵ La CRE coopérait avec la Commission et avec le programme IMHE de l'OCDE pour organiser des séminaires consacrés à la restructuration et à la gestion des établissements. Per Nyborg, *The roots of the European University Association*, avril 2014, document élaboré pour l'EUA, p. 20 <https://eua.eu/about/who-we-are.html>.

(Walters & Isaacs, 2014, p. 172) avant d'être reproduits en Europe à la fin des années 2000, notamment dans le cadre du processus de Bologne.

Empruntant au secteur privé, l'assurance qualité désigne, à l'origine, des relations entre les entreprises et les clients qu'il s'agit de rassurer quant à la qualité des produits ou services qu'ils consomment. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'OCDE a vu s'affronter, dès la fin des années 1980, les tenants d'une approche qualitative privilégiant une « amélioration de la qualité » insistant sur la coopération et la confiance dans l'engagement des enseignants (modèle suédois) et une approche quantitative, passant par les indicateurs de mesure de performance qui s'est, progressivement, imposée (modèle états-unien) (Henry et al., 2001, p. 74-80). Promue par la Commission dans les années 1990, la démarche qualité se généralise avec le processus de Bologne. Passant par des standards et indicateurs de performance, elle implique une articulation de l'évaluation interne et externe (par des agences). Dans les années 2000, ce sont les organisations qui représentent, à Bruxelles, la communauté académique (EUA, l'Union européenne des étudiants : ESU et, surtout, le réseau ENQA regroupant les agences d'assurance qualité), travaillant étroitement avec la Commission, qui se voient confier la rédaction des standards d'assurance qualité, ce qui provoque quelques réactions critiques des représentants des ministères nationaux (Dakowska, 2020)¹⁶.

En dépit du cadrage dominant qui représente l'assurance qualité comme un instrument technique, celle-ci recouvre des enjeux politiques et peut susciter des controverses, dans la mesure où elle contribue à redéfinir la relation entre les ministères et les établissements dans le sens d'une contractualisation (Hartmann, 2007). Sur le forum international, la notion d'« assurance qualité » s'inscrit dans le débat sur la reconnaissance des qualifications des travailleurs mobiles sur un marché internationalisé. Les arguments avancés à l'OCDE pour justifier le développement de l'assurance qualité évoquent la massification de l'ES, le New Public Management (NPM) et les impératifs économiques.¹⁷ L'assurance qualité est présentée comme une réponse à l'orientation marchande du secteur, qui fait des étudiants des consommateurs : « *Higher education became increasingly driven by the market, and in some countries higher education has become as well an important export industry* » (OECD, 2017, p.50). Dans les projets coordonnés par la Banque mondiale, l'assurance qualité apparaît comme

¹⁶ Archives du CoE, Towards the European Higher Education Area. Bologna Process BFUG B4 Minutes, 26 octobre 2004, Minutes of the meeting of the board of the Bologna Follow-Up Group, Noordwijk, 12-13 octobre 2004.

¹⁷ Archives de l'OCDE, Directorate for Education, Education and Training Policy Division, *Assuring and Improving Quality in Tertiary Education Pointers for policy development*, September 2008.

un enjeu consensuel, peu susceptible de provoquer des controverses et donc permettant une entrée facilitée dans les pays auxquels l'assistance est proposée.

« A mon avis, si nous insistons sur l'assurance qualité c'est parce que d'autres sujets sont plus sensibles. Par exemple discuter des changements dans le système de financement de l'enseignement supérieur peut devenir délicat dans certains pays d'Asie centrale. Alors que parler de l'assurance qualité dans le contexte de Bologne c'est quelque chose qui donne envie aux pays et où il est plus facile de trouver des gens dotés de savoir-faire. »¹⁸

L'assurance qualité peut ainsi être perçue comme un enjeu relativement neutre dans les pays dans lesquels intervient la Banque mondiale, témoignant de la propension à la dépolitisation des organisations internationales (Ferguson, 1994 ; Louis, Maertens, 2021)¹⁹. Qu'il s'agisse des projets de la Banque mondiale, de la Commission européenne ou de l'UNESCO, l'assurance qualité apparaît comme un point d'entrée qui ouvre la voie à la discussion sur des projets de réformes de plus systémiques. Si l'assurance qualité apparaît comme un instrument consensuel, suscitant l'adhésion des principales organisations étudiées ici, il n'en va pas de même avec les droits d'inscription à l'université où la convergence entre les OI semble plus limitée.

L'enjeu controversé des droits d'inscription : une convergence moins certaine

La question des droits d'inscription impliquant d'imposer aux étudiants et à leurs familles une partie des frais de leurs études demeure controversée, tant cet enjeu reste lié aux histoires nationales des systèmes académiques. Alors que la tradition continentale impliquait de considérer l'ES comme un bien public, avec une quasi gratuité d'inscription, l'expérience des États-Unis, rejoints par la Grande-Bretagne (Carpentier, 2012), fait pencher le débat en faveur de l'introduction de ces droits. Dans les arènes internationales, l'enjeu des droits d'inscription ne fait pas l'unanimité, dans la mesure où il reste un enjeu fortement politisé dans les espaces nationaux, pouvant provoquer des contestations risquées pour les gouvernements en place. Une manière pour les organisations tendanciellement favorables à l'introduction des droits d'inscription à l'université, comme la Commission européenne, la Banque mondiale ou l'OCDE, a été d'aborder le problème de manière allusive, à travers la notion de la « diversification des sources de revenus » des établissements. Cette diversification peut s'inscrire dans un cadre plus large de la « modernisation » de l'ES.

¹⁸ Entretien avec un expert de la Banque mondiale, 19 février 2020, Washington.

¹⁹ Pour une discussion de la tension politisation / dépolitisation, présente dans toutes les OI, cf. Petiteville (2016 ; 2017).

Dans son « Projet de modernisation pour les universités » publié en mai 2006, la Commission européenne, appelle à une diversification des financements, en se référant surtout au volet recherche : « Les financements alloués sur la base d'appels d'offres devraient se fonder sur des systèmes d'évaluation institutionnelle et sur des indicateurs de performance diversifiés »²⁰. Dans la stratégie de Modernisation de l'enseignement supérieur qui suit, la Commission se prononce en faveur de la « diversification des sources de financement (des universités) par un recours plus large aux financements privés » (Commission européenne, 2011).

Parmi les OI moins enclines à épouser ce cadrage du problème des ressources, les représentants du Conseil de l'Europe se réfèrent systématiquement à l'ES comme un bien public. De même, l'UNESCO souligne l'importance de maintenir un caractère abordable de l'éducation. Quant aux experts de l'OCDE, ils se prononcent en faveur des droits d'inscriptions tout en reconnaissant des positions divergentes parmi les membres sur la question. Si l'ouverture aux étudiants internationaux est saluée, l'OCDE valorise les pays qui savent en tirer des bénéfices économiques : « *Countries that charge international students the full cost of education also reap significant economic benefits* » (OECD, 2017). Ne pas charger des droits spécifiques revient à ne pas « *profiter pleinement les bénéfices de l'internationalisation* » (OECD, 2017, p. 38). Suivant cette logique, les pays qui rencontrent des difficultés à attirer des étudiants étrangers se voient reprocher de réduire leur compétitivité. Si la convergence entre les OI semble moins avancée sur ce point, cela révèle le caractère politisé des droits d'inscription qui restent un enjeu controversé dans les pays de l'Europe continentale où l'enseignement supérieur est majoritairement public et gratuit. Bien que les systèmes académiques des pays anglophones qui dominent l'OCDE soient souvent regardés comme des modèles à suivre, les limites de la marchandisation et du remplacement de l'investissement public par les contributions des familles (Carpentier, 2021) rappellent l'essoufflement du système britannique.

Pour voir dans quelle mesure les organisations internationales et les cadres de réforme élaborés dans le contexte européen peuvent avoir une résonance dans les champs politiques nationaux, nous proposons de nous pencher, dans la partie suivante, sur les logiques de réception, voire de traduction de ces recommandations extérieures dans trois pays ayant une relation différenciée vis-à-vis de l'Europe communautaire et des organisations occidentales.

²⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Faire réussir le projet de modernisation pour les universités : formation, recherche et innovation, Mai 2006.

Les usages différenciés des recommandations extérieures au niveau national

Si des enjeux tels que la réforme des droits d'inscription ou la création d'une nouvelle agence d'évaluation et d'accréditation provoquent des débats au niveau national, établir un lien entre la construction de problèmes au niveau national et international ne va pas de soi. Tracer l'impact des dispositifs promus par les OI demeure analytiquement difficile. La comparaison entre des pays ayant une expérience d'appartenance ou de l'association à l'UE et aux organisations internationales différenciée permet de réfléchir aux usages des recommandations internationales.

La France est un des pays fondateurs des communautés européennes et des OI étudiées ici. La Pologne, membre de l'UNESCO depuis 1946, a rejoint le Conseil de l'Europe en 1991, l'OCDE en 1996, l'UE en 2004. La France et la Pologne sont signataires de la déclaration de Bologne (1999), processus que l'Ukraine a rejoint en 2005. L'Ukraine est membre de l'UNESCO depuis 1954 et du CoE depuis 1995, mais pas de l'OCDE. Le pays a signé son accord d'association avec l'UE en 2014, dans le contexte de la crise de Maïdan, de l'annexion de la Crimée par la Russie et du mouvement sécessionniste dans le Donbass. Le conflit armé dans l'est du pays a aggravé sa situation économique fragile. Les pays d'Europe centrale ont été fortement exposés aux activités de conseil des OI et aux programmes communautaires, dès 1989. En dépit de leur passé, de leurs systèmes académiques et de leurs choix politiques différents, la manière dont les acteurs publics de ces pays se réfèrent aux recommandations internationales permet d'observer leur résonance respective.

La France : un rôle pionnier et une volonté de préserver les acquis

Eu égard à l'histoire et à l'attractivité internationale du système universitaire français, ses représentants s'étaient impliqués de manière précoce dans les discussions internationales sur la comparaison des systèmes éducatifs. La France, qui avait développé ses propres indicateurs pour analyser la mise en œuvre des politiques éducatives était un des premiers pays de l'OCDE – avec les États-Unis – à demander le développement des indicateurs internationaux pour le secteur (Henry et al., 2001, p 87).

Cela étant, depuis les années 2000, avec le développement des indicateurs internationaux de comparaison des systèmes éducatifs (dont l'étude PISA constitue un exemple emblématique), les représentants français ont été sommés d'expliquer les spécificités de leur système. En France, pays à l'origine de la déclaration de la Sorbonne, le processus de Bologne a impliqué

de revoir en profondeur le système de certifications professionnelles établi à la fin des années 1960. Si, en 2002, un Répertoire national de certifications professionnelles (RNCP) a été établi, un « cadre national des certifications professionnelles » a été défini par la loi du 5 septembre 2018 puis redéfini par un décret paru le 9 janvier 2019²¹. Ce cadre reprend explicitement le « cadre européen de certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie » suivant les recommandations du Conseil européen. Ce dispositif, désormais gravé dans la loi et contraignant, requis au niveau communautaire, a été initialement élaboré dans le cadre intergouvernemental et – officiellement – peu contraignant du processus de Bologne. C'est lors de la conférence interministérielle de Bergen, en 2005, qu'un tel « cadre de certifications » (*qualification framework*) a été adopté. Les pays participants au processus de Bologne se sont alors engagés à élaborer des cadres nationaux de certifications jusqu'en 2010. L'existence d'un système antérieur de certifications professionnelles a complexifié la tâche. Dans la première phase du processus de Bologne, le système existant fut déclaré comme *de facto* compatible.

« le cadre européen de certification, alors bon, on a un cadre national, mais nous l'avons adapté (...) on avait déjà le cadre national qui était mis en place en 1967, ensuite réactualisé mais qui n'a pas été conçu comme le cadre européen... le EQF...

Avec le RNCP ?

Oui avec le RNCP, la Commission Nationale de Certification Professionnelle qui a aussi été complètement revue en 2002 avec Bologne, mais c'est à l'interne, ministériel et c'est le LMD (...) on a eu cette formidable adaptation en France de dire qu'on faisait Bologne tout en préservant ce qu'on fait »²²

Cette idée selon laquelle en tant que pays fondateur des communautés européennes et initiateur de Bologne, la France n'avait pas de leçons à recevoir en matière de réforme de l'ES a pu provoquer des tensions au sein des groupes de travail affiliés au Groupe de suivi du Processus de Bologne²³. Quant à « l'assurance qualité », alors que l'AERES (devenue HCERES), qui fait partie des « instruments de mise en compétition » par l'évaluation (Musselin, 2017 : 62), a été reconnue par les réseaux européens, les experts sont restés divisés sur la compatibilité du modèle français avec les standards européens. En France, où le processus de Bologne est souvent présenté par le prisme de la réforme « LMD » (réorganisation de la structure des diplômes selon le modèle Licence-Master-Doctorat), l'assurance qualité reste une notion importée qui a du mal à percer au-delà de cercles d'initiés.

²¹ L'instance nationale en charge de la formation professionnelle et de l'apprentissage s'appelle, depuis la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018, France compétences.

²² Entretien avec une responsable au ministère de l'Enseignement supérieur, Paris, 24 septembre 2015.

²³ Entretien avec une responsable au ministère de l'Enseignement supérieur, Paris, juillet 2018.

« Alors, sur un certain nombre de sujets c'est obligatoirement dérangeant, un pays qui dit avoir mis en place le LMD, alors qu'il n'a fait que le 3-5-8 avec une description en ECTS (...). Sur la garantie de la qualité, n'importe quel observateur sait où on en est. On est le premier pays européen à se doter d'une agence d'évaluation et en même temps le premier pays qui recommence à zéro. Et deux fois en cinq ans quand même. (...) la qualité c'est avant tout une problématique de gouvernance, c'est une modalité de gouvernance. (...) Et ça marche plutôt bien dans les pays anglo-saxons, je crois que ça renvoie à des modalités de gouvernance, responsabilité individuelle. Chez nous, c'est différent. Si vous regardez les cellules qualité quand ils existent dans les organigrammes, c'est nulle part en fait. »²⁴

En dehors des querelles entre experts sur l'adéquation mise en œuvre du processus de Bologne en France, dans les années 2000 et 2010, les représentants ministériels français siégeant au Comité des politiques d'éducation de l'OCDE ont porté une voix critique à l'idée de développer de nouveaux outils de mesure de compétence des étudiants.

« Nous sommes réticents, comme d'ailleurs la plupart des États membres de l'OCDE. Lors de la dernière réunion des États membres du comité de politique éducative de l'OCDE, il y a eu un sondage entre les États membres pour savoir qui était en faveur de ce projet. Donc il y a eu 22 non, 13 abstentions et juste 2 oui qui sont la Norvège et la Slovaquie. Les contributions demandées aux États, les contributions volontaires qui s'ajoutent à ce qu'ils paient déjà pour être membres de l'OCDE sont extrêmement élevées. Elles sont de l'ordre de 410 000 euros pour le projet AHELO par an de façon récurrente plus tous les frais induits de mobilisation d'expertise nationale. Ordinateurs, mobilisation des experts. Nous, en France, on a la chance d'avoir depuis longtemps, contrairement à d'autres pays, des services dédiés à la comparaison internationale et la production des indicateurs. (...) L'OCDE est très pushy sur AHELO malgré ce vote extrêmement négatif. »²⁵

En dépit de la réticence de la France – mais aussi d'autres pays occidentaux dont les États-Unis – au développement de nouveaux indicateurs de compétences par l'OCDE, cette dernière a néanmoins lancé, en 2018, l'indicateur de « compétences globales » (Robertson, 2021). Le manque d'enthousiasme des membres clés d'une organisation et d'innombrables critiques méthodologiques n'ont ainsi pas réussi à stopper un projet soutenu par des acteurs publics et privés situés principalement aux États-Unis (Robertson, 2021).

Quant aux droits d'inscription, si l'enseignement supérieur public français en reste formellement dépourvu, plusieurs brèches ont fragilisé ce principe, avec la possibilité d'introduire les droits spécifiques dans les années 2000. Lancée en 2018, l'initiative « Bienvenue en France » introduit des droits spécifiques (2770 € à 3770 €) pour les étudiants extracommunautaires, au nom de la « qualité » de leur accueil et de l'attractivité internationale de la France. Elle rompt avec la notion d'égalité entre les étudiants et indique qu'une politique d'internationalisation peut aller de pair avec des pratiques qualifiées de « néo-nationalistes »

²⁴ Entretien avec un expert français de l'ES, organisme public, 21 janvier 2015.

²⁵ Entretien avec un responsable du ministère de l'Éducation nationale, janvier 2015.

dans l'enseignement supérieur (van der Wende, 2020)²⁶. Si la justification de cette mesure se réfère davantage à des expériences d'autres pays qu'aux recommandations des OI, elle s'inscrit néanmoins dans un contexte transnational favorable à la prise en charge par les familles des frais de l'éducation publique.

Et en même temps, en tant que pays activement impliqué dans plusieurs OI, ayant beaucoup investi dans ses propres statistiques, indicateurs et registres de certification, ayant sa propre expérience d'évaluation des formations, les représentants de la France ont endossé le rôle de participants critiques à l'égard de certains dispositifs élaborés dans l'espace transnational. Cette réticence ne s'est toutefois pas transformée en résistance frontale, puisque les politiques de l'enseignement supérieur françaises ont intégré la plupart des recommandations européennes et que certaines initiatives comme les « universités européennes » - proposées par le président Macron et reprises par la Commission européenne – ont été initiées par l'exécutif français.

La Pologne : impact de la transition et volonté de s'aligner

En Pologne, les organisations internationales ont financé plusieurs rapports qui ont nourri le débat public et servi de références aux représentants du secteur. Leurs recommandations constituent un cadre d'action publique auquel les *policy makers* se réfèrent pour justifier certaines mesures. Cependant, il serait difficile de parler de la reprise d'un modèle prôné par telle ou telle organisation. Les références aux recommandations extérieures sont invoquées de manière sélective. Concernant les droits d'inscription, alors que la Banque Mondiale avait prôné leur introduction à plusieurs reprises (World Bank, 2004 ; Canning et al., 2007), leur généralisation n'a officiellement pas eu lieu dans ce pays où la gratuité de l'enseignement supérieur est garantie constitutionnellement²⁷. Cela n'a pas empêché la privatisation partielle et précoce de l'ES polonais dès la fin du régime communiste. De ce fait, les recommandations internationales apparaissent comme des références justifiant des décisions prises auparavant, dans un contexte d'urgence, de l'effondrement de l'État et de l'économie centralement planifiés hérités de l'ancien régime.

En matière d'assurance qualité comme de l'approche par compétences, si le processus de Bologne a été un vecteur privilégié de réformes, ses relectures divergent. En Pologne, où le

²⁶ MESRI, Bienvenue en France, <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid136251/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid136251/-bienvenue-en-france-la-strategie-d-attractivite-pour-les-etudiants-internationaux.html>

²⁷ Après que le gouvernement libéral avait introduit, en 2011, les droits d'inscription pour les étudiants qui avaient choisi un double cursus, le Tribunal constitutionnel s'est prononcé contre cette décision en juin 2014.

lancement du processus était concomitant avec les négociations d'adhésion à l'UE, les recommandations « bolognaises » ont été considérées au même titre que l'acquis communautaire, comme une contrainte politiquement désirable. Le discours expert insiste sur l'absence d'alternative et la nécessité d'aligner l'ES polonais sur le cadre européen. Sa traduction dans la législation témoigne de la volonté politique d'assurer au pays une place parmi les « bons élèves » du processus, voire de contraindre les établissements récalcitrants à s'adapter. Pour les experts réformistes, inspirés par le modèle des pays anglophones, le processus de Bologne constituait une étape incontournable pour garantir la « compatibilité » du système polonais.

« Nous devons être compatibles, c'est-à-dire les universités britanniques n'en font peut-être qu'à leur tête, mais si on s'appelle Oxford ou Cambridge, on peut bien sûr se le permettre, mais nous ne le pouvons pas. »²⁸

Depuis l'adhésion à l'UE, la référence récurrente aux classements internationaux a poussé les gouvernements successifs à des réformes privilégiant la mesure de performance et la mise en concurrence des universités, équipes de recherche et chercheurs individuels. Cependant, après une décennie de mise en œuvre du processus de Bologne, les initiatives communautaires visant une harmonisation poussée des qualifications et certifications professionnelles ont suscité des réactions critiques, y compris parmi les membres de gouvernements pro-européens.

« Sincèrement, ce cadre (européen des certifications) est une idée particulièrement bête. Nous luttons contre ça. C'est une multiplication de contraintes, pour tous les ministres. En acceptant ça, ils ont dû agir de manière inconsciente (...) Nous sommes des stakhanovistes, les premiers au monde à avoir englobé ainsi tout le système (de formation) »²⁹.

Cette critique, qui apparaît au lendemain de l'adhésion à l'UE, semble absente du discours des experts ukrainiens, très dépendants du conseil et des financements extérieurs.

L'Ukraine, entre héritage du passé et tentatives de rattrapage

En Ukraine, les organisations extérieures telle que la Banque mondiale, l'agence des États-Unis pour le développement international USAID et la branche locale de la fondation Soros (appelée Renaissance) se sont impliquées dans différents volets de l'assistance aux réformes de l'enseignement supérieur, en particulier dans le contexte de la révolution « orange » (2004) et

²⁸ Entretien avec un expert de l'ES impliqué dans le processus de Bologne, le 24 octobre 2010 à Varsovie.

²⁹ Entretien avec une ancienne secrétaire d'État au ministère de l'enseignement supérieur polonais, 31 juillet 2017 à Varsovie.

celle de Maïdan (2014)³⁰. Si leurs conseils et leurs financements étaient recherchés, le contexte budgétaire et politique tendu a pesé sur les réformes. Les études supérieures sont progressivement devenues payantes, en dehors des places prises en charge par l'État, dites « de contrat ». Ce système de subventions destinées à la « formation des spécialistes » ne bénéficie qu'à la moitié de la population étudiante et tend à se réduire tout au long des années 2010³¹. Avec l'appui des organisations internationales, dont la Banque Mondiale, les places gratuites sont désormais attribuées de manière compétitive en fonction du nombre de candidatures pour un établissement. Ces décisions semblent correspondre à l'objectif de « diversifier les sources de financement, en s'appuyant plus largement sur des fonds privés », inscrit dans la stratégie de Modernisation de l'enseignement supérieur (Commission européenne, 2011). Cependant, elles entrent en contradiction avec la « dimension sociale de l'enseignement supérieur » évoquée dans plusieurs documents européens. Le principe d'un contrat passé entre l'État et les universités pour former des spécialistes dans les branches considérées comme stratégiques date de l'Union soviétique. Il n'est donc pas une nouvelle traduction de l'idée d'employabilité, mais un héritage de la planification centrale, où l'État orientait les flux étudiants.

C'est en 2014, après la révolution de Maïdan, qu'une ambitieuse loi réformant l'enseignement supérieur a été adoptée. Depuis, les réformes visant à augmenter l'autonomie des universités, à différencier les établissements et à les hiérarchiser, ont été poursuivies par des ministres réformistes. Le ministère de l'Éducation nationale a été inclus dans une réforme de l'administration publique financée par l'UE (dite EU4PAR) qui s'inspire du programme SIGMA de l'OCDE.

Les financements internationaux intègrent des experts étrangers dans la mise en œuvre des réformes. Dans les ministères, de nouveaux départements en charge du pilotage des réformes ont été créés, offrant salaires très compétitifs à l'issue des concours valorisant les capitaux internationaux. Les représentants de l'UE, la fondation Soros, USAID, le British Council et, plus récemment, la Banque mondiale, ont accompagné ces transformations³². La confrontation entre le système national perçu comme défaillant et les financements généreux offrant des carrières professionnelles confortables réduisent le potentiel critique des experts impliqués dans les réformes :

« P. En tout cas, le processus de Bologne, c'est très bon. Plus nous travaillons, plus nous comprenons que ce processus ne comporte aucun risque. Dans son principe, il est très

³⁰ Entretiens au ministère de l'Éducation, le Parlement et avec des experts en 2016 et 2018.

³¹ Law of Ukraine on Higher Education, 2014, esp. Art. 72 'Preparation and placement of state contracts'.

³² Entretien avec un responsable du ministère de l'Éducation nationale ukrainien, 25 octobre 2018, Kiev. Entretien à l'Ambassade des États-Unis à Kiev, le 25 octobre 2018.

bon. Donc ça m'étonne que dans d'autres pays

D. C'était l'inverse...

P. C'était l'inverse. En principe, il est très bon. Donc... même si, depuis 2005, nous avons formellement les instruments, les principes du processus de Bologne, avec la loi de l'année dernière, nous sommes en train de le mettre en œuvre et je dirais, chez nous, il n'y a jamais eu de système d'assurance qualité. Nous n'avions pas ça dans la loi. Nous sommes en train de construire ce système.

D. Chez nous, c'était un système étatique. Pas indépendant.

P. De contrôle. Administratif.

D. Corrompu. Il était opaque. Maintenant, on le transforme tout doucement »³³

La valorisation des capitaux acquis à travers la participation à des projets européens est particulièrement prégnante en Ukraine : avant leur nomination, les ministres ou vice-ministres en charge de l'enseignement supérieur depuis 2014 ont systématiquement fait partie du Groupe d'experts de la réforme de l'ES (HERE) financé par la Commission européenne (Dakowska, 2019). Certains ont travaillé comme experts pour des projets de la Banque mondiale. En matière d'assurance qualité, une agence d'évaluation prévue par la loi sur l'ES de 2014 n'a pu démarrer son activité qu'en 2019 en raison des tentatives d'y nommer des personnes tombant sous le coup d'une loi anticorruption. Le cadrage par les bailleurs de fonds internationaux pèse sur l'orientation des réformes. C'est sous leur houlette que les réformes conduites en Ukraine ont été axées sur la lutte contre la corruption et l'objectif de renforcer la qualité de l'enseignement et de la recherche. Alors que l'agence USAID finançait des programmes de lutte contre la corruption, l'éducation n'était pas sa priorité. C'est ainsi que les demandes de financement mettaient en avant la lutte contre la corruption dans les projets relatifs à l'enseignement supérieur³⁴. Cette manière de cadrer les priorités témoigne de la dépolitisation de l'enjeu de réforme. Insister sur l'enjeu de la qualité permet d'évoquer une cause relativement consensuelle, voire sans adversaires, sans aborder le problème politique du sous-investissement structurel public dans le secteur de l'enseignement, des salaires de misère, de la fuite des cerveaux.

Conclusion

Interroger les conditions de possibilité de circulation des dispositifs réformistes dans le domaine de l'enseignement supérieur implique de dépasser deux ensembles de travaux qui communiquent peu : le premier attribuant aux OI un pouvoir de fait ; le deuxième, considérant

³³ Entretien avec deux experts de l'enseignement supérieur, impliqués dans le processus législatif à la commission de l'éducation du Parlement (Verkhovna Rada), le 27 octobre 2015 à Kiev (citation traduite du russe par l'auteure).

³⁴ Entretien avec un représentant d'une organisation américaine, Kiev, 25 octobre 2018.

l'échelon national comme seul niveau pertinent pour analyser les changements de politique publique. L'approche relationnelle et organisationnelle nécessite de prendre en compte les aspects matériels, le contexte et les relations de pouvoir entre différentes entités. L'enquête présentée ici met à jour un paradoxe central : alors que les organisations internationales sont perçues comme un espace pertinent de circulation des savoirs de gouvernement, elles peuvent se montrer faiblement dotées, voire menacées dans leur survie en tant qu'acteur pertinent. Pour voir comment elles parviennent, malgré tout, à s'imposer politiquement, il convient de saisir les interdépendances, les coopérations entre ces organisations et leurs relations avec les représentants des États. La construction commune d'enjeux dépolitisés facilite une convergence discursive des OI, minorant leurs divisions et la faiblesse de leurs moyens. Cette convergence est favorisée par des dispositifs transversaux, comme l'assurance qualité mesurable correspondant à l'approche managériale. Elle renforce la visibilité des OI et favorise l'acceptabilité au niveau national des dispositifs ainsi universalisés.

Si les liens entre le niveau international et national n'ont pu qu'être esquissés dans le cadre de cet article, ils indiquent les différences de cadrage et d'usages des recommandations internationales dans la construction des problèmes publics au niveau national.

En ce qui concerne leur héritage institutionnel, l'expérience accumulée en France dans le domaine de l'évaluation ou de la certification professionnelle est porteuse d'ambiguïté. Elle permet, certes, de confirmer son rôle pionnier dans ces domaines, mais elle pose la question de la compatibilité entre les dispositifs existants et les recommandations européennes. Dans les pays qui ont dû reconstruire leur système d'enseignement supérieur dans un contexte de délégitimation des structures héritées du régime communiste, comme la Pologne ou l'Ukraine, l'ouverture aux recommandations internationales peut sembler, en apparence, plus importante, mais elle induit un effet de façade. Le processus de Bologne a bénéficié d'une aura relative : en Pologne, le cadre national de certifications a été mis en place de manière précoce, les agences d'évaluation et d'accréditation également, cependant leur éventuel détournement par le gouvernement autoritaire en place depuis 2015 interroge la communauté académique. En Ukraine, la focalisation du débat public sur le problème de la corruption et la « qualité » a repoussé au second plan le problème criant de sous-financement du supérieur. Dans les trois pays, les recommandations internationales ne peuvent à elles seules expliquer les inflexions de l'action publique. Elles n'en restent pas moins un cadre de référence et d'orientation de l'action publique auquel les responsables se réfèrent volontiers.

Références

- Aust, J., & Gozlan, C. (2018). Des instruments contestés : Émergence et effets de la critique des instruments du gouvernement de la recherche en France (1961-2015). *Revue française de science politique*, 68(3), 493-514. doi:10.3917/rfsp.683.0493.
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World. International organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Batory, A., & Lindstrom, N. (2011). The power of the purse: Supranational entrepreneurship, financial incentives and European higher education policy. *Governance*, 24(2).
- Canning, M., Godfrey, M., & Holzer-Zelazewska, D. (2007). *Higher education financing in the new EU member states: leveling the playing field*. World Bank working paper, 112. Washington, DC: World Bank.
- Carpentier, V. (2012). Public-private substitution in higher education. Has cost-sharing gone too far? *Higher Education Quarterly*, 66, 363-390.
- Carpentier, V. (2021). Three stories of institutional differentiation: resource, mission and social inequalities in higher education. *Policy Reviews in Higher Education*, doi: 10.1080/23322969.2021.1896376
- Checkel, J. (2001). Why Comply? Social Learning and European Identity Change. *International Organization*, 55(3), 553-588. doi:10.1162/00208180152507551
- Checkel, J. (2005). International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, 59(4), 801-26.
- Commission européenne. (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*, COM/2011/0567 final.
- Commission européenne. (2011). COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS . Soutenir la croissance et les emplois – un projet pour la modernisation des systèmes d'enseignement supérieur en Europe. /* COM/2011/0567 final */
- Corbett, A. (2005). *Universities and the Europe of knowledge: Ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Union higher education policy 1955–2005*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Croché, S. (2010). *Le pilotage du processus de Bologne*. Louvain-la-Neuve : Bruylant-Academia.
- Cussó, R. (2006). Restructuring UNESCO's statistical services—The “sad story” of UNESCO's education statistics: 4 years later. *International Journal of Educational Development*, 26(5), 532-544.

- Dahler-Larsen, P. (2011). Afterword. Evaluation as a field and as a source of relection: comment on how QAE restructures education now and in the future. In J. Ozga, P. Dahler-Larsen, C. Segerholm, & H. Simola (Eds.), *Fabricating quality in education: Data and governance in Europe* (pp.150-159). Abingdon/NY: Routledge.
- Dakowska, D. (2020). Créer des experts à son image. La Commission européenne et les politiques de l'enseignement supérieur. *Politix*, 33(130), 139-164.
- Dakowska, D. (2019). Decentring European Higher Education Governance: The Construction of Expertise in the Bologna Process. In M. Bevir & R. Phillips (Eds.), *Decentring European governance* (pp. 82-101). Abingdon/NY: Routledge.
- Fenwick T., & E. Mangez, J. Ozga (Eds.). *Governing knowledge. comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education*. World Yearbook of Education, Abingdon/NY: Routledge.
- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine: Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. University of Minnesota Press.
- Finnemore, M. (1993). International organizations as teachers of norms: The United nations educational, scientific, and cultural organization and science policy. *International Organization*, 47(4), 565-597.
- Grek, S. (2014). OECD as a site of coproduction: European education governance and the new politics of 'policy mobilization'. *Critical Policy Studies*, 8(3), 266-281.
- Grek, S., & Ydesen C. (2021). Where science met policy: governing by indicators and the OECD's INES programme. *Globalisation, Societies and Education*, 19(2), 122-137.
- Hadjiisky, M. (2016). La « better regulation » entre coordination européenne et relations triangulaires : OCDE, États membres et Union européenne. *Revue française d'administration publique*, 158(2), 561-575.
- Harmsen, R., & Braband G. (2019). The OECD and higher education policy: Agenda-setting, organizational dynamics and the construction of convening authority. *Higher Education Policy*. online first. <https://doi.org/10.1057/s41307-019-00153-1>
- Hartmann, E. (2007). Towards an international regime of the recognition of higher education qualifications: The empowered role of UNESCO in the emerging global-based economy. In K. Martens, A. Rusconi, & K. Leuze (Eds.) (2007). (Eds.), *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 76-94.
- Henry, M., Lingard, B., Rizvi, F., & Taylor, S. (2001). *The OECD, globalisation and education policy*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Jakobi, A. P. (2009). *International organizations and lifelong learning. From global agendas to policy diffusion*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Jakobi, A. P., Martens, K., & Wolf, K-D. (2009). *Education in political science: discovering a neglected field*. Abingdon/NY: Routledge.
- Kryzhanouski, Y., & Bigday, M. (2021). La fabrique internationale de la « démocratie » et de l'« autoritarisme » : l'Azerbaïdjan et le Bélarus au prisme du Conseil de l'Europe. In P. Bonnard, D. Dakowska, & B. Gobille (Eds.), *Faire, défaire la démocratie. De Moscou, Bogota, Téhéran au Conseil de l'Europe*. Paris : Karthala.
- Lawn, M., & Grek, S. (2012). *Europeanizing education. Governing a new policy space*. Oxford : Symposium Books.
- Louis, M., & Maertens, L. (2021). *Why international organizations hate politics. Depoliticizing the world*. Abingdon : Routledge.
- Martens, K., Rusconi, A. & Leuze, K. (Eds.) (2007). *New arenas of education governance. The impact of international organizations and markets on education policy making*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Martens, K. (2007). How to become an Influential Actor – The 'Comparative Turn' in OECD Education Policy. In Martens, K., Rusconi, A. & Leuze, K. (Eds.) (2007). (Eds.), *New arenas of education governance. The impact of international organizations and markets on education policy making* (pp.19-39). Basingstoke : Palgrave Macmillan, 40-56.
- Mignot-Gérard, S. (2019). De la « bonne gestion » à la « performance ». Transformation des modes de pilotage étatique et recomposition du pouvoir des dirigeants universitaires de 1998 à 2011. *Revue française d'administration publique*, 169(1), 69-87. doi:10.3917/rfap.169.0069.
- Miller, P. (2001). Governing by numbers: Why calculative practices matter. *Social Research*, 68(2), 379–396.
- Mundy, K. (2007). Education multilateralism: Origins and indications for global governance. In Martens, K., Rusconi, A. & Leuze, K. (Eds.) (2007). (Eds.), *New arenas of education governance. The impact of international organizations and markets on education policy making* (pp.19-39). Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Mundy, K., & Madden, M. (2009). UNESCO and higher education. Opportunity or impasse?. In R. M. Bassett & A. Maldonado-Maldonado (Eds.), *International organizations and higher education policy. Thinking globally, acting locally?* Abington/NY, Routledge, 46-63.
- Musselin, C. (2009). Les réformes des universités en Europe. Des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales. *Revue du MAUSS*, 33(1), 69-91. doi:10.3917/rdm.033.0069.
- Musselin, C. (2017). *La grande course des universités*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Nay, O. (2014). International organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the Fragile State Concept. *Third World Quarterly*, 35(2), 210–231. DOI: [10.1080/01436597.2014.878128](https://doi.org/10.1080/01436597.2014.878128)

- OECD (2017). *Benchmarking higher education system performance: Conceptual framework and data*. Paris: Enhancing Higher Education System Performance.
- Ozga, J., Dahler-Larsen, P., Segerholm, C. & Simola, H. (Eds.). (2011). *Fabricating quality in education: Data and governance in Europe*. Abingdon/NY, Routledge.
- Petiteville, F. (2016). Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? *Gouvernement et action publique*, 5(3), 113-129.
- Petiteville, F. (2017). La politisation résiliente des organisations internationales. *Critique internationale*, 76(3), 9-19.
- Robertson, S. (2003). WTO/GATS and the global education services industry. *Globalisation, Societies and Education*, 1(3), 259-266.
- Robertson, S. (2009). Market Multilateralism, the World Bank Group and the Asymmetries of Globalising Higher Education: Toward a Critical Political Economy Analysis In: R. Bassett and A. Maldonado, eds. *Thinking Globally, Acting Locally*. Routledge: Londres et New York, 113-131.
- Robertson, S. L. (2021). Provincializing the OECD-PISA global competences project. *Globalisation, Societies and Education*, 19(2), 167-182.
- Sorensen, T. B., Ydesen, C., & Robertson, S. L. (2021). Re-reading the OECD and education: the emergence of a global governing complex – an introduction. *Globalisation, Societies and Education*, 19(2), 99-107, DOI: [10.1080/14767724.2021.1897946](https://doi.org/10.1080/14767724.2021.1897946)
- Stephen, M. D. & M. Zürn, eds. (2019) *Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations and the Politics of Authority Beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Tallberg, J. & M. Zürn (2019). The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework, *The Review of International Organizations*. 14: 581–606.
- Trondall, J., Marcussen, M., Larsson, T., & Veggeland, F. (2010). *Unpacking international organisations. The dynamics of compound bureaucracies*. Manchester: Manchester University Press.
- Van der Wende, M. "Neo-nationalism and universities in Europe." *Research and Occasional Paper Series 7* (2020).
- Walters, S., & Isaacs, S. (2014). National Qualifications Frameworks Governing Knowledge. Insights from South Africa. In T. Fenwick, E. Mangez, J. Ozga (Eds.), *Governing knowledge. comparison, knowledge-based technologies and expertise in the regulation of education* (pp.172-186). World Yearbook of Education, Abingdon/NY: Routledge.
- World Bank. (2004). *Tertiary education in Poland*. Warsaw.