

## Congrès AFSP Strasbourg 2011

### ST 27 L'« économisation » du secteur public en Europe

**Dorota Dakowska**  
**IEP de Strasbourg**  
**GSPE-PRISME**  
[dorota.dakowska@misha.fr](mailto:dorota.dakowska@misha.fr)

#### **L'université compétitive ?**

#### **L'économisation de l'enseignement supérieur et de la recherche en Pologne**

Les vastes et multiples transformations du système de l'enseignement supérieur et de la recherche polonais après 1989 ne se résument pas à un mouvement d'économisation de ces secteurs. Si les logiques de privatisation et de déréglementation partielle ont marqué les universités polonaises dès le début des années 1990, il ne s'agit pas d'une tendance linéaire ni uniforme. Quant à la « managérialisation » au sens de la soumission du secteur aux logiques d'efficacité et de rentabilité, elle n'a pas été le principal justificatif des réformes, même si la notion de concurrence y occupe une place importante.

Et pourtant, l'analyse en termes d'économisation paraît stimulante pour caractériser les évolutions de ce secteur, qui s'inscrivent à la fois dans les transformations systémiques suivant la chute du régime communiste et dans la gestion du processus d'adhésion à l'Union européenne (UE). Le premier facteur implique un vaste mouvement de libéralisation et de privatisation du système de l'enseignement supérieur (ES). Le deuxième est marqué par le lancement du Processus de Bologne (PB) en 1999 puis de la stratégie de Lisbonne, qui orientent le secteur de l'enseignement vers l'objectif d'une « économie fondée sur le savoir ». Ces deux processus qui pèsent sur les orientations des politiques éducatives et scientifiques ont en commun de placer les élites politiques et administratives nationales dans une logique de rattrapage perçue comme incontournable du « retard civilisationnel » causé par les décennies de l'économie centralement planifiée. L'objectif largement partagé d'une mise en conformité avec un – supposé – modèle européen explique pour beaucoup, telle sera l'hypothèse défendue dans cette contribution, l'ouverture des décideurs centre-européens aux injonctions extérieures. Mais l'invocation de cette contrainte extérieure s'avère aussi une ressource permettant à des experts de se repositionner en justifiant la nécessité de leur intervention ou des réformes qu'ils préconisent.

L'analyse présentée ici s'intéresse aux logiques d'économisation de l'enseignement supérieur en proposant de les replacer à la fois dans le contexte des transformations néolibérales des années quatre-vingt-dix et celui d'anticipation de l'adhésion à l'UE. En analysant les mécanismes de circulation des injonctions à la réforme articulées autour des notions de compétitivité, d'employabilité, ou de rapprochement des universités du marché de l'emploi, il s'agit d'interroger les effets réciproques de ces deux processus.

La notion d'économisation a été appliquée à l'enseignement supérieur notamment par les auteurs qui se sont intéressés aux logiques et aux effets du processus de Bologne conçu en termes d'harmonisation des systèmes européens d'enseignement supérieur. Pour Sandrine

Garcia, ce processus vise à « subordonner les différents systèmes de l'enseignement supérieur à une finalité principale : l'amélioration de la croissance », à l'appui des théories économiques (Garcia, 2009, 154). Selon l'auteur, cette politique se décline à travers deux objectifs : celui d'attirer les étudiants étrangers, consommateurs de l'offre éducative et travailleurs potentiellement productifs ainsi que celui d'encourager une recherche appliquée orientée vers des innovations technologiques (*ibid*). D'autres voix critiques rejoignent ce constat général, en insistant sur le rôle structurant des instances communautaires dans l'imposition de la logique des marchés à tous les secteurs publics, y compris celui de l'enseignement (Bruno, Clément, Laval, 2010 ; Garcia, 2007 ; Schultheis & al, 2008).

Ces recherches alimentent le débat sur le poids relatif des institutions communautaires dans le pilotage des réformes de l'enseignement supérieur. Certains auteurs accordent à ces instances un rôle secondaire, en insistant sur le caractère intergouvernemental des réformes des systèmes universitaires européens, voire en analysent la genèse de ce processus en termes de « résistance à l'UE » (Muller, Ravinet, 2008). D'autres soulignent, au contraire, l'importance des impulsions internationales, qu'il s'agisse du Conseil de l'Europe, de l'UNESCO ou de la Commission européenne (Croché, 2009) ou encore le poids croissant de cette dernière dans le pilotage de certaines politiques structurantes (Croché, 2010). Nonobstant la genèse intergouvernementale du processus de Bologne (Ravinet, 2009), les initiatives européennes en matière d'éducation s'apparentent aujourd'hui bien à une « politique communautaire » (*EU policy*) (Walkenhorst, 2008).

Sans chercher à trancher si le processus de Bologne reste dominé par des logiques intergouvernementales ou si les institutions communautaires en ont pris le relais, cette contribution s'intéresse à la manière dont l'agenda européen, les politiques menées dans les différents pays ou encore les rankings internationaux sont perçus, traduits et utilisés dans les politiques d'enseignement supérieur et dans la reconfiguration des rapports entre différents acteurs impliqués dans la construction des problèmes publics en matière d'éducation au niveau national.

Si la mise en concurrence des universités, des laboratoires et des chercheurs apparaît comme un des mots d'ordre des récentes réformes de l'enseignement supérieur polonais, il est difficile de prédire de quelle manière ces réformes vont être mises en œuvre. Par conséquent, privilégier l'angle d'analyse d'économisation n'implique pas de la considérer comme un état de fait caractérisant le résultat des réformes entreprises ni comme un objectif unique vers lequel tendraient forcément les politiques en question. Nous proposons d'aborder plutôt l'économisation comme un processus qui se manifeste à travers des discours dominants sur le sens souhaité des réformes, discours tenus par des acteurs qu'il s'agit de situer socialement pour mieux saisir leurs prises de positions.

La première partie de cette contribution consacrée au cadrage du contexte permettra d'esquisser les transformations du secteur dans la période suivant la chute du régime communiste ainsi que le poids du facteur européen et la manière dont celui-ci a été construit et relu par les acteurs en question. La démonstration portera ensuite d'une part sur la circulation des injonctions à la réforme – basées sur des arguments d'ordre économique – dans les interventions des experts et sur la justification institutionnelle de ces décisions en nous focalisant sur le cas de la récente réforme de l'enseignement supérieur. D'autre part, il s'agira de se pencher sur les protagonistes de ces débats qui ont fourni une légitimation aux réformes et qui peuvent être qualifiés d'entrepreneurs de politique publique, voire, dans certains cas, d'intermédiaires entre les niveaux politiques national ou européen et le « public » intéressé, à savoir la communauté académique. Ce sont ces acteurs – responsables politiques, hauts fonctionnaires, experts académiques et ceux, issus du secteur du conseil – qui se sont impliqués, dans les ministères, les instances représentant les milieux académiques ainsi que des *think tanks*, à construire les cadres des réformes en question.

## ***I. Entre transition et adhésion à l'UE : des logiques de rattrapage convergentes***

La justification politique et scientifique des réformes passe en général par la référence à des modèles étrangers et à des injonctions européennes par les acteurs qui coordonnent, mettent en œuvre – ou mettent en sens – l'action publique dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. D'une manière récurrente, ces discours partent du constat d'un décalage entre le système universitaire polonais et les établissements occidentaux les plus attractifs. Selon cette logique, ce retard accumulé ne saurait être comblé qu'en procédant à une réforme profonde du système afin de le rendre plus concurrentiel et plus compétitif. Si ce type de raisonnement général n'est pas spécifique – puisque des arguments similaires se retrouvent dans d'autres cas européens – on peut se demander dans quelle mesure la conjonction des transformations systémiques et du processus d'adhésion à l'UE peut venir renforcer cette structure argumentative.

### ***Les transformations libérales de l'enseignement supérieur : vers une logique de marché ?***

Après la chute du régime communiste, le système polonais d'enseignement supérieur (ES) a été marqué par des transformations comparables à celles d'autres pays de la région. Il s'agissait de rendre un certain degré d'autonomie aux universités – en référence à la période de l'entre-deux-guerres – tout en les ouvrant aux mécanismes du marché (Dobbins, Knill, 2009). En conséquence, l'ES polonais a rejoint des tendances qui avaient déjà marqué, depuis des décennies, les pays d'Europe occidentale, telles que la massification de l'enseignement supérieur, l'augmentation du nombre d'écoles privées et une propension accrue à considérer la recherche comme un service marchand et pas (seulement) comme un bien public (Jabłecka, 1994). Ces processus, largement incontrôlés, ont bouleversé le système universitaire polonais. Ils se sont soldés par l'apparition d'un des plus importants secteurs d'ES privé au monde, produisant des effets sociaux contradictoires.<sup>1</sup> Alors que sous le régime communiste, l'éducation supérieure était réservée à une frange étroite de la population (7-10%), les années 1990 voient s'élargir l'accès aux études supérieures, tendance que l'on retrouve aussi dans d'autres pays post-communistes (Rozsnyai, 2003). La part de jeunes (20-29 ans) inscrits dans les établissements supérieurs dépasse, aujourd'hui, 30% (Diagnoza, 2010) pour atteindre, selon certaines estimations, plus de 40%.

Cette « démocratisation » relative se fait au prix d'une perpétuation de fortes inégalités dans l'accès à l'enseignement supérieur. Les filières les plus sélectives offrent des études gratuites à un nombre restreint d'étudiants ayant réussi avec succès la sélection à l'entrée. Ceux qui obtiennent de moins bons résultats à ces épreuves – et qui sont en général originaires de milieux socialement moins privilégiés – peuvent suivre des cursus universitaires payants. Parallèlement, les écoles privées se multiplient, notamment dans les petites villes de province où l'offre éducative est restreinte. Elles offrent des formations de qualité inégale, fortement concentrées dans les domaines d'économie-gestion, droit et administration, sciences sociales, apprentissage de langues. L'apparition de ce marché de l'offre universitaire, très peu réglementé, a dépassé les anticipations des auteurs de la première réforme de l'enseignement

---

<sup>1</sup> La privatisation partielle du système d'ES se traduit par la généralisation de cursus payants offerts par des universités publiques – parallèle à la multiplication d'écoles privées – ainsi que par la systématisation des stratégies de pluri-emploi chez les universitaires (cf. Kwiek, 2003). Alors qu'il existait, en 1990, 112 institutions d'enseignement supérieur en Pologne, ce nombre a atteint 310 en 2000 – dont 195 établissements privés (Strategia, 2010, p. 26) et dépasse 450 aujourd'hui.

supérieur de 1990<sup>2</sup>. Le pourcentage croissant d'étudiants inscrits dans des cursus privés – qui dépasse aujourd'hui celui enregistré aux Etats-Unis (Diagnoza, 2009) – a déclenché des débats auxquels les récentes réformes n'ont sans doute pas mis fin. En dépit des voix qui dénoncent ce phénomène comme une « pathologie » de l'ES supérieur polonais, dont la gratuité est en principe constitutionnellement garantie, les tentatives de réformer le système existant n'ont pas abouti. Les étudiants payants constituent une source de revenus d'autant plus incontournable pour les établissements supérieurs – mais aussi pour les enseignants qui s'assurent dans ces établissements un second voire un troisième salaire – que l'Etat n'a jamais accepté de financer le coût de la massification des études supérieures.

### ***Des impulsions internationales culminant avec l'adhésion à l'UE***

A partir de ces conditions de départ, on peut se demander dans quelle mesure la Pologne s'est avérée être un terrain fertile pour les réformes impulsées au niveau international et européen. De nombreux éléments témoignent d'une politique volontariste de réforme mise en œuvre par les nouvelles élites au pouvoir au début des années 1990. Cette politique, se traduisant par des logiques de mise en concurrence des chercheurs dans l'accès aux fonds et par une marchandisation croissante de l'offre d'enseignement supérieur, permet de faire l'hypothèse d'une relative synchronisation entre les dynamiques endogènes et exogènes. Cependant, si l'inspiration par des modèles étrangers semble jouer dans la mise en œuvre et la justification des réformes menées à bien en Pologne, les modèles de référence peuvent se situer en dehors de l'espace européen – comme en témoigne la création, en 1991, d'un Comité de la recherche scientifique inspiré de la *National Science Foundation* américaine. Dans la première moitié des années 1990, le projet de l'adhésion à l'UE demeure une perspective relativement lointaine. Cela étant, la circulation des notions et des dispositifs promus par les institutions internationales est déjà importante. Dès le début des années 1990, l'ES supérieur polonais a été exposé aux conseils des institutions actives dans le secteur éducatif telles que l'UNESCO, l'OCDE et le Conseil de l'Europe (Białecki, 2008). La Commission européenne y a contribué, notamment par le biais du programme TEMPUS, qui a permis de former les cadres de l'enseignement supérieur et de la recherche en les familiarisant *in situ* avec les systèmes universitaires ouest-européens.

Le lancement du processus d'adhésion, puis l'ouverture des négociations en 1998 a renforcé la focalisation sur les institutions communautaires tout en accentuant l'ouverture des élites politiques et administratives aux modèles et aux injonctions extérieures. En outre, le poids des financements communautaires, comme le Fonds Social Européen, dans les années suivant l'adhésion semble avoir marqué la restructuration du secteur éducatif et notamment de l'enseignement supérieur<sup>3</sup>. La gestion des programmes communautaires dans le domaine de l'éducation implique la création d'agences spécialisées qui participent au transfert des politiques européennes et à la diffusion de nouveaux instruments. Chargées d'assurer le lien formel entre les instances communautaires et le ministère, ces agences contribuent, indirectement, au cadrage, à la mise en forme et à la diffusion des normes forgées au niveau européen, telles les règles de l'« assurance qualité », les « cadres de qualifications », la « reconnaissance de l'éducation non formelle » etc.

---

<sup>2</sup> Tout en souhaitant rompre avec le dirigisme central des établissements, ces derniers avaient cherché avant tout à créer les conditions d'une autonomie et d'une autogestion universitaires. Entretien avec une ancienne employée du Ministère de l'Education nationale, le 13 juin 2011.

<sup>3</sup> Le programme opérationnel sectoriel « Développement du capital humain » finance ainsi de nombreuses initiatives d'adaptation du système d'enseignement supérieur aux normes européennes sous le mot d'ordre « Adaptation de l'offre éducative des écoles supérieures aux besoins du marché du travail ».

La question se pose de savoir de quelle manière le processus d'adhésion à l'UE – avec le poids de la conditionnalité, les moyens financiers mis à disposition et les rapports de forces que ce rapprochement a instaurés – a pesé sur les politiques publiques en matière d'enseignement supérieur et de la recherche. Cela implique d'étudier à la fois la perception – et la traduction – des injonctions européennes par des responsables au niveau national et les transformations structurelles des politiques publiques, accentuées par les financements communautaires, telle l'adoption de réformes censées rapprocher le système national des standards européens<sup>4</sup>. D'emblée, deux hypothèses peuvent être formulées:

- La logique de rattrapage – qui place les institutions nationales dans une situation de « retard civilisationnel » à l'égard des pays occidentaux – facilite la reprise de propositions extérieures.
- Le processus des négociations d'adhésion à l'UE renforce cette ouverture à des modèles extérieurs et la propension à mettre en place des réformes qui bouleversent le paysage institutionnel établi. Cette ouverture se manifeste à travers la diffusion large des termes forgés au niveau européen (« économie fondée sur le savoir », « université du futur », « apprentissage tout au long de la vie » etc.) dans les documents officiels, les expertises mais aussi dans les travaux académiques.

Les travaux – encore peu nombreux – consacrés au cas des pays d'Europe centrale et orientale montrent que « le processus de Bologne combiné à la volonté de reproduire des pratiques occidentales » a des chances de renforcer l'orientation croissante par le marché – de l'enseignement supérieur (Dobbins, Knill, 2009 : 416).

### *Les relectures polonaises du Processus de Bologne*

Sans entrer dans les détails de la mise en œuvre du Processus de Bologne, notons qu'en dépit d'une relative indifférence, voire de l'hostilité d'une partie des milieux académiques aux changements qu'il induit, le discours des experts insiste sur l'absence d'alternative et la nécessité d'aligner au possible l'ES polonais sur ce cadre. La traduction du PB dans la législation témoigne de la volonté politique d'assurer à la Pologne une place parmi les « bons élèves » du processus dans les différentes visualisations des progrès accomplis, voire de contraindre les établissements récalcitrants à adopter la logique « bolognaise ». Des experts impliqués dans la préparation, voire la mise en œuvre de la législation soulignent que la Pologne était le deuxième pays européen – après la Belgique – à avoir inscrit le PB dans la loi. Une députée qui a coordonné les travaux parlementaires sur le texte de la loi de 2011 insiste sur la prise en compte du PB et des solutions pratiquées par d'autres pays dans le but, notamment, d'attirer des étudiants étrangers dans le contexte de baisse démographique qui menace l'ES polonais.

*« Nous avons analysé différentes solutions pour devenir – je vais le dire dans le langage otanien – interopératoires et compatibles. Je dirais que, d'une manière générale, cette déclaration de Bologne c'est un véritable pacte civilisationnel. »*<sup>5</sup>

La décision de traduire les principes de « l'Espace européen d'enseignement supérieur » dans la législation peut cependant avoir des effets pervers, dans la mesure où elle comporte le risque de « rigidifier » certaines règles formellement souples du PB ou encore de produire des

---

<sup>4</sup> C'est notamment le cas de la réforme de l'ES votée en 2005, d'une série de réformes relatives à la Recherche, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et la de réforme de l'ES adoptée en mars 2011 qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2011.

<sup>5</sup> Entretien avec une députée polonaise, le 27 avril 2011.

amalgames parmi les membres de la communauté académique entre des changements exogènes, inspirés par le PB et d'autres, endogènes, inclus dans la même loi<sup>6</sup>.

En dépit de l'adhésion des experts de l'ES à la nécessité de conformer les universités polonaises aux recommandations européennes, pour ceux qui plaident en faveur d'une réforme profonde de l'ES polonais, inspirés le plus souvent par le modèle anglo-saxon, le PB ne constitue pas un but en soi mais une étape incontournable, garante de l'ouverture, voire de la « compatibilité » du système polonais avec des systèmes étrangers.

*« [à propos des récentes réformes] mon attitude à cet égard est ambivalente, c'est à dire c'est très bien qu'elles aient adapté notre système au système de Bologne car 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. »<sup>7</sup>*

Pour ceux qui mettent en sens le PB, présenter et interpréter les règles européennes implique de pointer leurs nombreux mésusages dans les pratiques académiques comme dans l'action publique au niveau national. Il s'agit donc d'une activité politiquement signifiante.

*« Oui, hum, hum. à vrai dire, nous ne parlons pas de cette méthode ouverte de coordination, même si nous sommes conscients que la Commission, en utilisant ces formes d'action non normatives, influence très fortement la finalité de la réforme. Mais à vrai dire, dans notre pays, il vaut mieux ne pas parler de cela car cela pourrait être interprété parfois – je ne dis pas toujours – comme une atteinte à la liberté, à l'autonomie d'un pays membre de l'Union dans le domaine de sa législation et de la régulation de l'enseignement supérieur »<sup>8</sup>*

L'ambiguïté du rapport au PB vient du fait qu'il apparaît d'une part comme un socle incontournable de règles à transposer dans la législation nationale, comme un moteur certes contraignant mais garantissant le progrès (on pourrait de ce point de vue esquisser un parallèle entre la perception du PB et celle de l'acquis communautaire, négocié dans la même période). D'autre part, certains principes recouverts par le processus – telle la comparaison constante entre les systèmes universitaires introduite au nom de la « transparence », voire la concurrence que ce dernier accroît demeurent une source d'inquiétude.

## **II. L'économisation de l'enseignement supérieur dans les discours experts**

Les récentes réformes de l'enseignement supérieur – couplées à celle du système de recherche – reposent largement sur le constat d'une insuffisante compétitivité et visibilité des établissements polonais.

*« La genèse de ces réformes est la suivante, d'une manière générale : la faible qualité de la recherche, la faible qualité de l'enseignement, la faible compétitivité de la science polonaise à l'étranger d'où notre position basse dans les rankings internationaux – voila les principaux facteurs qui nous forcent... »<sup>9</sup>*

---

<sup>6</sup> Entretien avec un « expert de Bologne » (cf. partie III), le 29 avril 2011.

<sup>7</sup> Entretien avec un expert de l'ES, ingénieur, le 24 octobre 2010.

<sup>8</sup> Entretien avec un expert de Bologne, le 22 octobre 2010.

<sup>9</sup> Entretien avec un fonctionnaire du ministère de la Science et de l'Enseignement supérieur, le 20 juillet 2010.

Ce diagnostic, formulé de plusieurs manières dans des documents stratégiques et les débats publics, a conduit d'une part à l'incorporation des éléments identifiés au processus de Bologne dans les lois successives. D'autre part, les réformes de 2010-2011 ont cherché à articuler plus fortement le système autour des mots d'ordre de « compétitivité », d'« efficacité » et d'autres logiques inspirées du secteur privé comme l'ouverture des universités au marché de l'emploi. Ces réformes se réfèrent, directement ou indirectement à stratégies de développement rédigées au niveau national et régional à la demande de la Commission européenne, ainsi qu'aux éléments de la stratégie de Lisbonne relatifs à la recherche et à l'enseignement supérieur. Cette orientation s'inscrit dans une tendance commune à plusieurs pays européens, celle d'une orientation par le marché qui a été qualifiée de « tournant économique-fonctionnel »<sup>10</sup> de l'enseignement supérieur (Walkenhorst, 2008: 569). Elle place de plus en plus l'accent sur un enseignement professionnalisant, orienté vers le secteur de production et sur la recherche appliquée, tout en s'employant à mesurer leur « performance » relative (Keeling, 2006: 209).

### ***L'économisation des discours experts : le cas des stratégies de développement de l'ES***

Cependant, ce n'est pas seulement le résultat du processus législatif mais aussi la manière dont celui-ci a été préparé et accompagné des débats qui pourraient être analysés à l'aune des logiques du marché. En 2009, le ministère de la Science et de l'Enseignement supérieur a lancé un appel d'offre pour élaborer une stratégie de développement de l'ES. Le gagnant désigné était un consortium composé par l'entreprise Ernst&Young Consulting (E&Y) et par un *think tank* économique libéral, l'Institut de Recherches sur l'Economie de Marché de Gdańsk (IBnGR)<sup>11</sup>. Ces deux structures ont réuni une équipe d'experts extérieurs, enseignants du supérieur pour la plupart, qui s'étaient déjà impliqués dans le débat sur les universités et ont, pour partie, appelé à des réformes radicales du système. Plusieurs de ces experts étaient des proches de l'IBnGR, pour avoir siégé dans ses commissions ou contribué à ses expertises. Ils partageaient une vision résolument libérale de l'enseignement supérieur tout en occupant des positions qui les situaient à la marge du système universitaire, multipliant, ce faisant, d'autres engagements<sup>12</sup>.

La publication de l'appel d'offre a provoqué une levée de boucliers des organisations représentatives du milieu académique, notamment de la Conférence des Recteurs des Ecoles Académiques Polonaises (KRASP) et de la Fondation des Recteurs Polonais (FRP). Réunissant les recteurs (présidents) des plus grandes universités polonaises, ces organes ont dénoncé le fait que les conditions de l'appel d'offre les excluaient de la compétition. Par conséquent, la FRP a mobilisé ses propres ressources pour élaborer une stratégie alternative. L'équipe conduite par le professeur Jerzy Woźnicki, président honoraire de KRASP et ancien président de l'Ecole Polytechnique de Varsovie avait impliqué des membres proches des grandes universités et des cercles établis d'experts (experts de Bologne etc). En dépit de ces logiques de constitution des équipes, il semblerait que, davantage qu'une orientation idéologique univoque, l'appartenance à l'une ou l'autre des équipes traduit parfois des interconnaissances, ou encore le hasard des nominations hâtives (certains experts ayant été sollicités par les deux équipes).

---

<sup>10</sup> Ce dernier impliquerait des économies d'échelle, une articulation avec les politiques économiques ainsi qu'une orientation axée sur la compétitivité.

<sup>11</sup> Fondé en 1989, par des membres des cercles politiques libéraux qui ont formé les premiers gouvernements démocratiques après 1989, cet institut est aujourd'hui perçu comme étant proche du parti majoritaire, la Plateforme Civique (PO). Parmi ses anciens dirigeants, Janusz Lewandowski, devenu, en février 2010, Commissaire européen en charge de la Programmation financière et de Budget, était ministre des Privatisations dans les années 1991 et 1992-1993.

<sup>12</sup> Cf. partie III.

Le diagnostic établi par le consortium sous l'égide d'E&Y se réfère aux recommandations de la Commission européenne qui préconise, selon les auteurs, « *un nouveau modèle de l'enseignement supérieur, basé davantage sur le leadership, la gestion et l'esprit d'entreprise et pas seulement sur la liberté académique et la démocratie intérieure* » (Diagnoza, 2009, p. 17). L'invocation des réformes menées à bien dans différents pays européens (Autriche, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Allemagne) permet de présenter comme modèles des solutions qui ont en commun « *la réduction du rôle de l'Etat et l'accroissement de l'autonomie des universités ; la diversification des établissements supérieurs ; la concentration des moyens pour la recherche dans les universités la plus fortes ; la professionnalisation du système de gestion ; le développement du système d'assurance qualité (...)* ; le rapprochement des universités avec leur environnement socio-économique » etc. Les rapports de l'OCDE sont fréquemment cités à l'appui, tout comme les recommandations de la Commission européenne.

Ce type d'argumentation appelle donc les pouvoirs publics à se référer aux discours de la Commission en matière d'éducation pour justifier leur « retrait de leurs engagements traditionnellement actifs dans l'enseignement supérieur » (Keeling, 2006: 213) ou pour établir davantage de concurrence entre les universités. Tout en récusant l'existence d'une réponse unique et universelle à la question de l'organisation optimale de l'enseignement supérieur, le rapport appelle clairement à des modes de gestion inspirés du secteur privé.

*« Alors que, dans les années soixante, les réformes de la gouvernance universitaire puisaient leur inspiration de la gouvernance publique et des idées humboldtiennes, actuellement, le modèle provient plutôt la gouvernance des entreprises et des structures de gestion caractéristiques du secteur privé. Les changements dans le mode de gouvernance de l'ES vont vers une plus forte articulation de l'espace européen d'enseignement supérieur avec le marché (...) Le secteur public, dont fait partie l'ES, a besoin de réformer ses modes de gestion et de financement, de manière similaire à ce qui a été accompli dans le secteur économique il y a une vingtaine d'années. Bien entendu, il ne s'agit pas des mêmes réformes mais de réformes correspondant à la spécificité du secteur... »* (Diagnoza, 2009, p. 18).

L'équipe des recteurs a, quant à elle, élaboré une proposition plus acceptable par les organes administratifs des grandes universités polonaises. Elle ne propose pas de réforme de gouvernance universitaire radicale en insistant sur la conformité avec le PB, l'internationalisation, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche. C'est pourtant cette dernière stratégie qui suggère de généraliser les droits d'inscription en les accompagnant d'un système de bourses et de crédits. Elle insiste aussi sur la nécessité de différencier les établissements supérieurs « en utilisant les mécanismes de concurrence » pour faire émerger des établissements ou ensembles d'établissements qui auront le statut d'une « université-étendard » ou « université de recherche » et pourront « atteindre des places élevées dans les rankings internationaux » (Polskie szkolnictwo, 2009, p. 9).

Le débat qui s'en est suivi autour des avantages relatifs de chacune des deux stratégies traduit le positionnement des experts qui cherchent à affirmer leur légitimité en disqualifiant leurs adversaires. La stratégie d'« Ernst&Young » a été l'objet de nombreuses critiques des représentants établis du milieu académique, et notamment des experts proches de l'équipe des recteurs. On lui reprochait d'être trop détachée des réalités universitaires et de prôner des solutions difficilement transposables sur le sol polonais (l'obligation de mobilité fut ainsi particulièrement dénoncée par les difficultés à trouver un logement loin de sa région d'origine). L'idée de mettre fin aux cursus « externes » payants et de les replacer par des

études « prolongées » n'a pas trouvé l'approbation des recteurs attachés au système existant<sup>13</sup>. De même, la création de « collèges académiques » proposant des cursus de niveau licence a été critiquée, tout comme la proposition de réformer la gouvernance universitaire en renforçant le rôle des conseils d'administration et en y incluant des membres extérieurs à l'université.

A l'inverse, les critiques de la stratégie « des recteurs » dénoncent son « conservatisme » et la défense corporatiste des intérêts qu'elle incarnerait, dans la mesure où elle propose des solutions moins déstabilisantes pour le système. Alors qu'il part du constat d'un l'état insatisfaisant de l'ES polonais, ce document rappelle que cet état de fait est lié à la politique de massification de l'ES conjuguée à des dépenses budgétaires « dramatiquement basses » destinées à la recherche. Dans le débat, alors que les auteurs de la stratégie des recteurs cherchaient à se démarquer de celle, financée par le ministère, les auteurs de la stratégie E&I ont eu tendance à souligner les points communs entre les deux stratégies. Leur statut d'outsiders, accusés régulièrement de parler au nom des intérêts privés ou « capitalistes » du fait des institutions qui les avaient mandatés, les avait placés en position dominée.

Paradoxalement, alors qu'elle semblait cristalliser par moments le débat sur la forme légitime des réformes de l'enseignement supérieur, la discussion autour de ces deux stratégies s'est déroulée en grande partie indépendamment de l'avancement des travaux sur le projet de loi réformant l'enseignement supérieur. En raison du calendrier, les rapports n'ont pas pu servir de véritable base aux travaux législatifs puisqu'au moment où les deux stratégies ont été publiées, le projet de loi réformant l'enseignement supérieur était très avancé. Il semblerait que la principale raison au lancement de l'appel d'offre par le ministère fut la nécessité de dépenser des financements européens prévus pour ce type d'activité<sup>14</sup>.

En fin de compte, le ministère a considéré les deux documents comme une base pour l'élaboration d'une ultime stratégie de développement de l'enseignement supérieur, devant s'inscrire dans une stratégie nationale plus générale. Les représentants des deux équipes ont été invités à élaborer une synthèse, sans que sa destination finale soit claire. D'une part, il semble clair qu'aux yeux des responsables ministériels, le processus législatif devait se dérouler à l'abri des regards des organes représentatifs de la communauté académique et des experts et que la consultation devait être réduite au minimum<sup>15</sup>. D'autre part, ce cas montre qu'en dépit des mécanismes qui pouvaient conduire à son exclusion, un représentant clé du milieu universitaire tel que la Conférence des recteurs peut difficilement être écarté du débat sur l'avenir des universités. Enfin, on pourrait se demander dans quelle mesure la mise en avant de ces stratégies par le ministère n'a pas eu finalement pour but de légitimer un projet de loi préparé à l'intérieur du ministère et largement sans consultation des principaux intéressés.

La loi adoptée en 2011 comporte des éléments promus par chacune des équipes : le principe d'une plus forte différenciation entre les universités, et l'évaluation « paramétrique » des établissements supérieurs et des enseignants-chercheurs, la possibilité de licencier plus facilement les enseignants-chercheurs (une opinion négative du recteur serait suffisante pour un tel licenciement). Le texte prévoit aussi des mécanismes de rapprochement avec l'environnement économique, en proposant d'inclure des représentants du patronat dans certaines instances universitaires consultatives et en imposant aux universités l'obligation de

---

<sup>13</sup> Jerzy Woźnicki, *Forum Akademickie*, 2010, la réponse de Stefan Jackowski, "Czyżby nastał koniec na samym początku?", *Forum Akademickie* n°6, 2010.

<sup>14</sup> Entretien avec un expert de l'ES, le 28 avril 2011. En effet, le rapport présenté par E&Y indique sur toutes les pages que le projet est financé par le Fonds Social Européen dans le cadre du projet « L'homme – le meilleur investissement ».

<sup>15</sup> Une audition parlementaire a permis à des représentants des établissements supérieurs de faire entendre leur voix, dans un temps délimité.

suivi de carrière de leurs anciens étudiants. La loi ne propose cependant pas des réformes radicales de gouvernance universitaire et n'impose pas de mobilité obligatoire aux enseignants-chercheurs.

En ce qui concerne les 6 récentes lois qui composent la réforme du système scientifique polonais<sup>16</sup>, elles visent à créer des conditions permettant d'accroître l'implication du secteur privé dans le financement de la recherche<sup>17</sup>. La recherche appliquée doit être privilégiée. Se référant aux arguments de qualité et de compétitivité, les actes législatifs prévoient la création de Centres Scientifiques Nationaux d'Excellence (KNOW)<sup>18</sup>. Cette décision illustre la volonté de différencier les centres de recherche et d'enseignement supérieur comme le confirment les déclarations publiques de la ministre de l'Enseignement supérieur qui dit chercher à « introduire un maximum de mécanismes ouverts de compétition, aussi en ce qui concerne la collecte de fonds »<sup>19</sup>.

### ***La compétitivité : un des mots d'ordre des récentes réformes***

Dans la présentation de sa récente réforme de l'ES aux journalistes, le ministère déclare l'objectif de faire rentrer, dans une période de cinq ans, cinq universités polonaises dans la 1<sup>ère</sup> centaine du classement de Shanghai (Reforma Szkolnictwa wyższego, 2010). La réforme est donc placée sous l'égide des classements mondiaux autour des mots d'ordre d'« autonomie », d'« ouverture au monde » ou encore d'« esprit d'entreprise ».

Au niveau politique, les réformes successives de l'ES n'ont pas donné lieu à des affrontements majeurs. Parmi les responsables politiques ancrés à gauche, la notion de compétitivité n'est pas forcément contestée. Cependant, sans être brandie comme une valeur en soi, elle peut être replacée dans le contexte sociodémographique. Pour une députée l'Alliance de Gauche Démocratique (SLD), ancienne ministre de l'enseignement supérieur, les établissements supérieurs sont contraints de prendre au sérieux la concurrence dans le contexte de la baisse démographique que travers actuellement l'enseignement supérieur polonais.

*« Les universités commencent à comprendre que la compétitivité n'est pas un slogan vide. N'oubliez pas que, pendant des années, ces établissements ont pu sélectionner leurs étudiants, ils avaient plus d'une dizaine, parfois plusieurs dizaines de candidats pour une place disponible ; actuellement elles doivent aussi apprendre à créer leur carte de visite. »*<sup>20</sup>

Cette attitude ambiguë ressort de la position de son groupe parlementaire à l'égard de la réforme. En tant que formation héritière de l'ancien POUP, fréquemment associée à l'ancien régime, le SLD s'est résolument inscrit, lors de ses accessions au pouvoir successives, dans la voie du soutien aux réformes libérales (privatisation, maîtrise des dépenses publiques et de l'inflation) et à l'adhésion à l'UE. Alors qu'il aurait été illégitime, voire disqualifiant pour le

---

<sup>16</sup> Cet ensemble de textes législatifs a été adopté par le Parlement pratiquement à l'unanimité, publié le 4 juin 2010 et entré en vigueur le 1er octobre 2010.

<sup>17</sup> Entretien avec un haut fonctionnaire du ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, le 22 octobre 2010 à Varsovie.

<sup>18</sup> Entretien avec un fonctionnaire du ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, le 20 juillet 2010 à Varsovie.

<sup>19</sup> Mira Suchodolska, Klara Klinger, entretien avec la ministre Barbara Kudrycka, « Uczelnie potrzebują konkurencji » (Les établissements supérieurs ont besoin de concurrence), *Dziennik Gazeta Prawna*, 25.05.2010 p. 6.

<sup>20</sup> Entretien avec une députée polonaise, le 27 avril 2011.

parti de s'opposer à la teneur réformiste du projet en général, ses porte-paroles sont contraints de focaliser leurs critiques sur des points précis comme les régulations salariales ou les aides financières destinées aux étudiants.

*« Si nous nous sommes abstenus, ce n'est pas parce que cette réforme ne nous plaisait pas (...). Nous nous sommes abstenus car, contrairement aux deux précédentes, qui prévoyaient tout de même des mécanismes précis de régulations de salaires étalés sur plusieurs années, cette loi n'en a pas dit un seul mot. Or, aucun milieu ne peut fonctionner non seulement sans des stimuli financiers, mais sans l'assurance d'un salaire minimal. (...) Nous n'étions pas opposés. Nous ne pouvions l'être mais notre abstention signifiait qu'il s'agissait d'une réforme inachevée »<sup>21</sup>.*

Le poids structurant de l'enjeu européen dans les jeux politiques au niveau national (cf. Neumayer, 2006) pourrait être un des facteurs permettant d'expliquer le traitement politique relativement consensuel des réformes de l'enseignement supérieur placées sous le signe de la mise en conformité avec le PB<sup>22</sup>. Cependant, le principe de concurrence, s'il est rarement remis en question et tant que moyen de différencier les établissements supérieurs du pays, donne lieu à des appréciations plus nuancées lorsque l'on se place dans une perspective internationale. Si la plupart des experts interrogés admettent la nécessité de faire face à aux pressions concurrentielles globales, ils ne sont pas unanimes quant aux chances pour les universités polonaises d'améliorer leur position dans ce jeu rendu visible par la diffusion de classements internationaux. Bien qu'ils se disent convaincus dans l'ensemble par le bien-fondé des changements apportés par le processus et attachés à leur « bonne » transposition, certains membres de l'équipe des experts de Bologne, n'en restent pas moins conscients des écarts que le processus risque d'accentuer.

*« C'est bien le Processus de Bologne, qui a activé les canaux de la concurrence, qui a fait que cette partie de l'Europe n'est pas concurrentielle. Nous perdons la meilleure part de notre jeune capital intellectuel. Et personne n'en parle. A voie basse, on chuchote quelque part que nous somme en train d'entrer dans une période d'exclusion intellectuelle car nous ne pourrons plus renouveler les cadres de la science... »<sup>23</sup>.*

Dans cette perspective, les récentes propositions de la Commission européenne de développer des rankings alternatifs (U-map, U-multirank) ne suscitent pas l'enthousiasme. Les experts ayant participé à la discussion de ces instruments – qu'il s'agisse des employés ministériels ou des experts académiques – admettent qu'il s'agit d'instruments à double tranchant. Il semble d'ailleurs que l'on puisse parler d'une position commune à plusieurs nouveaux Etats membres de l'Union européenne, qui appréhendent que ces nouveaux outils censés faciliter la mobilité en augmentant la « transparence » accélèrent la « fuite des cerveaux ».

La mise en œuvre de la stratégie de Bologne – de plus en plus reliée avec les objectifs de Lisbonne – reste donc un processus asymétrique et ambigu. Il a été noté que la relecture par la Commission du processus de Bologne « bénéficie avant tout aux principaux joueurs – les 'anciens' Etats membres avec leurs universités d'élites établies et des institutions de recherche de haut niveau » (Keeling, 2006 : 213). En dépit de cette tendance, la mise en place des réformes dans les NEM n'a pas entraîné de mouvements de protestation similaires à ce qui a

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> Il faudrait y ajouter les spécificités liées au traitement de l'ES dans la construction de l'offre politique. Les questions de l'enseignement primaire ou secondaire avaient été beaucoup plus politisées et ont pu donner lieu à des affrontements politiques de taille.

<sup>23</sup> Entretien avec un expert de Bologne, 27 octobre 2010.

pu être observé dans les cas allemand, italien ou encore français. Au contraire, il semblerait que les NEM cherchent à jouer le jeu de l'harmonisation européenne des systèmes d'enseignement supérieur, voire aspirent à faire figure de « bons élèves » dans les exercices de « *benchmarking* ». Ceci ne signifie pas que le processus dans son ensemble soit largement accepté, compris et, enfin, appliqué par la communauté universitaire.

### ***III. Les entrepreneurs de l'enseignement supérieur et les relectures du cadre européen***

Si le processus de Bologne est parfois présenté comme un ensemble de propositions consensuelles dont l'application est entièrement laissée à l'appréciation des États, plusieurs facteurs viennent renforcer son impact dans les nouveaux États membres de l'UE (NEM). On peut évoquer tout d'abord la logique du *benchmarking* (étalonnage), issue du monde des entreprises et appliquée au niveau communautaire à travers la Méthode ouverte de coordination (MOC). La comparaison constante des progrès accomplis dans différents domaines – avec la visualisation des résultats sous la forme de codes couleurs et de cartes qui distinguent clairement les « bons élèves » des « retardataires » accroît la pression à l'adaptation (cf. Lange, Alexiadou 2010).

En dépit des affirmations sur le caractère « volontaire » de la reprise des cadres élaborés au niveau européen, la pression en faveur d'une reprise poussée semble répandue dans les NEM. Pour expliquer la manière dont les propositions formulées au niveau européen sont relues comme des injonctions et suivies des effets politiques, il importe de se focaliser sur l'activité des experts qui contribuent à leur traduction. Ces derniers peuvent jouer de leur proximité avec les institutions communautaires pour demander aux responsables ministériels de prendre des mesures permettant la mise en œuvre des objectifs élaborés par les ministres européens.

La question des usages politiques du savoir expert a fait l'objet de nombreux travaux (Boswell, 2009 ; Dumoulin & al., 2005) et plus particulièrement dans le contexte européen (cf. Saurugger, 2002 ; Gornitzka, Sverdrup, 2008). L'expertise y a été analysée à la fois comme un mode d'administration et de légitimation, permettant à la Commission de nouer des stratégies d'alliance et de mobilisation pour mieux façonner son environnement (Robert, 2003 ; 2010). En ce qui concerne les transformations de l'ES dans le contexte européen, l'expertise a été analysée comme un « nouveau mode de régulation universitaire » au service d'une « définition economiciste de l'Université » (Garcia, 2007 : 67). De récents travaux se sont penchés sur le fonctionnement des groupes d'experts au niveau européen, à l'instar du *Bologna Follow Up Group* (Lažetić, 2010) ou sur les dispositifs liés à la MOC tels les groupes en charge des « *peer learning activities* » (Lange, Alexiadou, 2010). Cependant, peu de travaux s'attachent à suivre la circulation des experts entre le niveau national et le niveau communautaire et les mécanismes de diffusion au niveau national des propositions élaborées dans le cadre européen.

#### ***Quelques profils des entrepreneurs académiques***

Lorsque l'on se penche sur la mise en œuvre de cadres élaborés au niveau européen dans l'action publique nationale, la question se pose de savoir qui sont les personnes chargées d'expliquer, de « traduire » les propositions européennes aux principaux intéressés, à savoir aux représentants de la communauté académique, mais aussi aux fonctionnaires ministériels.

Parmi les individus impliqués dans la diffusion du Processus de Bologne dans la communauté académique, il faut évoquer la vingtaine des membres du groupe des « Experts de Bologne » universitaires pour la plupart. Ces derniers apparaissent comme des intermédiaires entre le niveau européen, les pouvoirs publics et les universités. Certains d'entre eux sont sollicités pour participer à des groupes de travail au niveau ministériel ou européen. Ils le sont alors au titre de leur expertise accumulée de longue date puisqu'il s'agit d'individus qui peuvent multiplier les appartenances à des groupes représentant la communauté académique<sup>24</sup>. En nous focalisant sur la trajectoire professionnelle et l'ancrage dans l'environnement européen de ces individus, nous souhaitons analyser les ressources que ces derniers parviennent à accumuler pour asseoir leur position. Il s'agit, en particulier, de nous interroger sur leur expérience, leurs modes d'entrée dans l'expertise et les conditions de leur reconnaissance institutionnelle. Sans qu'il s'agisse d'une analyse exhaustive, plusieurs traits caractérisent ceux des experts qui font partie de ce groupe depuis plusieurs années<sup>25</sup>.

1. L'expérience accumulée dans la gestion de l'enseignement supérieur ainsi que dans les réformes mises en œuvre au sein de leurs établissements supérieurs depuis le début des années 1990 conduisant, notamment, à leur internationalisation semble le facteur qui distingue les experts et pèse sur leur nomination. Plus d'une fois, ces personnes ont mis entre parenthèses leur carrière académique pour se consacrer à l'administration de leurs établissements ou à l'expertise. La présidente actuelle du groupe des experts, philosophe de formation, a participé, au début des années 1990, à la réforme de son établissement, l'Ecole centrale de commerce (SGH) de Varsovie. Dans son cas, cet engagement professionnel est couplé à l'expérience militante, puisqu'elle s'était déjà intéressée aux questions de l'enseignement au sein du syndicat Solidarność avant 1989. Plusieurs autres membres du groupe ont participé à la mise en place dans leurs établissements (Ecole Polytechnique de Varsovie ou celle de Łódź, Université de Varsovie etc.) du système ECTS ou encore du système 3+2, dès les années 1990, tout en promouvant la mobilité internationale de leurs étudiants. Cette activité leur a parfois permis de nouer des liens précoces avec la Commission<sup>26</sup>. Comme dans d'autres pays, le groupe compte aussi quelques personnels administratifs et représentants d'étudiants. Le cas d'un jeune enseignant-chercheur de l'Ecole centrale de commerce, coopté par la coordinatrice du groupe, illustre le glissement qui peut s'opérer entre l'activité experte et les thèmes de recherche et d'enseignements alignés sur un vocabulaire de gestion alliant la terminologie européenne<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Si nous avons choisi de nous focaliser ici sur le groupe des experts de Bologne, c'est parce que c'est principalement par son intermédiaire que les propositions élaborées au niveau européen sont transmises et expliquées à la communauté académique. Ajoutons qu'il n'existe pas en Pologne d'équivalent national du *Bologna Follow Up Group* et que la participation des représentants polonais aux différentes assemblées qui constituent ce groupe semble assez timide.

<sup>25</sup> La composition de ce groupe, formellement renouvelé par le ministère varie tous les deux ans. Nous nous focalisons ici principalement sur le noyau dur de ce groupe, à savoir les experts qui ont participé à ses travaux dès le début. Constitué en 2005 en tant que « groupe de promoteurs de Bologne », renommé « groupe des experts de Bologne en 2007 », il compte, à ce jour, 23 membres dont 10 femmes.

<sup>26</sup> C'est le cas d'un ingénieur de l'Ecole Polytechnique de Łódź, qui a créé au sein de son établissement une école internationale de formation d'ingénieurs, ayant introduit très tôt le système ECTS, des incitations à la mobilité et un système de formation innovant. Cette activité lui a valu l'obtention, de la part de la Commission, du statut de conseiller pour les questions d'ECTS et de supplément au diplôme alors que son établissement s'est vu décerner le « ECTS Label ». Européen convaincu, il est le frère d'un eurodéputé polonais, chargé, au début des années 1990, de négocier l'accord d'association avec la CEE.

<sup>27</sup> Docteur en gestion, spécialiste du « management du savoir » et de « l'innovation » dans les entreprises, il assure des enseignements en coopération avec des représentants des grandes entreprises internationales tout en s'adonnant à l'activité de consulting. Ces engagements l'ont amené à investir les thématiques de l'enseignement supérieur et à participer aux réunions de l'EAIR (*European Higher Education Society*).

2. Cette expérience s'accompagne d'une certaine reconnaissance institutionnelle puisque, en acceptant de coordonner les changements au sein des établissements, les personnes en question sont souvent mandatées par leurs doyens ou recteurs et deviennent, en accumulant un savoir de plus en plus ésotérique, indispensables dans la mise en œuvre des réformes. Pendant plusieurs années, l'équipe était composée principalement de représentants de grands établissements publics situés dans les grandes villes, même si une tendance à diversifier les profils et les types d'établissements représentés est perceptible. Quelques membres du groupe appartiennent en même temps à des organisations représentatives du milieu académique comme la Conférence des recteurs. Le terme d'« agents doubles » (Guilhot, 2005) pourrait être séduisant pour qualifier les allégeances de ces experts car ce n'est le fait que les plus actifs parmi eux apparaissent plutôt comme des agents multipositionnés. A leurs fonctions dans les groupes européens ou ministériels, il faut ajouter leur engagement au sein de leur propre établissement universitaire, voire leur appartenance à d'autres groupes professionnels.
3. Enfin, l'inscription dans des réseaux européens s'avère un facteur de légitimation pour les experts de Bologne. Si ces derniers n'ont pas de pouvoirs officiels leur permettant de s'assurer de la mise en œuvre du PB dans les universités, leur autorité est liée à leur participation à des réunions internationales et à leur capacité à traduire les enjeux européens devant des publics nationaux. Ces derniers sont principalement composés d'enseignants et d'employés des universités devant lesquels les experts interviennent lors d'une centaine de conférences et ateliers annuels. Mais les experts sont aussi conviés pour faire partie des groupes de travail ministériels (comme le comité de pilotage du Cadre National de Qualification). Certains d'entre eux sont consultés régulièrement par les groupes représentant les intérêts académiques. Bien que leur statut d'expert fût souvent antérieur au PB, leur affiliation aux réseaux européens leur procure des ressources spécifiques qui peuvent se décliner de différentes manières. Tout d'abord, le fait de pouvoir se référer aux textes et recommandations officielles des groupes de travail intergouvernementaux ou encore de la Commission européenne leur procure une autorité institutionnelle. Celle-ci leur permet de s'adresser aussi bien aux responsables universitaires qu'à des instances ministérielles pour dénoncer une interprétation erronée de certains termes forgés dans l'espace européen ou une application trop superficielle selon eux de certains éléments du PB<sup>28</sup>. Le fait de pouvoir se référer à des pratiques en vigueur dans d'autres pays européens et à des recommandations de la Commission en les confrontant à la législation nationale pour en indiquer l'interprétation conforme semble contribuer à leur autorité.

*« L'état de conscience du milieu académique relatif au Processus de Bologne est dramatiquement insuffisant tout comme la mise en œuvre du Processus de Bologne en Pologne qui est très inappropriée »<sup>29</sup>*

Le fait d'être sollicité par de nombreux établissements pour indiquer l'interprétation légitime d'un processus complexe et souvent appréhendé donne parfois des accents prophétiques aux interventions des experts de Bologne.

*« C'est un peu un travail de VRP, on parcourt la Pologne et on clame la Divine Parole »<sup>30</sup>.*

<sup>28</sup> On pourrait se référer ici à la figure d'« entrepreneur de morale », (Becker, 1985).

<sup>29</sup> Entretien avec un expert de Bologne, le 27 octobre 2010.

<sup>30</sup> Entretien avec un expert de Bologne, le 29 avril 2011.

Aux ressources symboliques et institutionnelles qu'octroie le statut d'expert de Bologne, il faut ajouter les ressources financières, puisque leurs activités sont entièrement financées par des fonds communautaires gérés par un organisme directement affilié à L'Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture (EACEA) de la Commission européenne. Le soutien communautaire aux experts de Bologne mérite d'être interrogé dans mesure, où les liens tissés avec les plates-formes et les institutions européennes affectent leur position au niveau national. Le fait que les experts en question bénéficient des financements communautaires pour leurs activités de promotion du PB pèse, telle est notre hypothèse, sur les allégeances institutionnelles et la reconfiguration des rapports de forces dans le champ universitaire. La notion de « coproduction » dès politiques éducatives, alliant les représentants nationaux et les membres des institutions européennes (Lange, Alexiadou, 2010) s'applique bien à ces entrepreneurs. La capacité à décliner des allégeances diversifiées : appartenance à des réseaux européens combinée aux sollicitations ministérielles leur permet d'être audibles auprès des instances universitaires alors qu'ils n'y occupent pas forcément une position de pouvoir et qu'ils se sont parfois désengagés des activités de recherche. Ce cas confirme les thèses selon lesquelles la pression de la Commission sur les systèmes d'ES nationaux doit être réévaluée à la lumière des financements que cette dernière octroie à travers ces programmes. Ce « pouvoir du porte-monnaie » (*power of the purse*) lui permet de « entretenir le mouvement vers une certaine idée de l'Espace européen d'enseignement supérieur » (Batory, Lindstrom, 2011, p. 312).

### ***Un débat dominé par la perspective des sciences dures et de l'économie***

Si l'on se penche sur le profil des experts qui ont participé à la rédaction de la Stratégie du développement de l'Enseignement supérieur en Pologne, commandée par le ministère, plusieurs d'entre eux se démarquent par leurs prises de parole antérieures appelant à une réforme de l'enseignement supérieur inspirée du modèle anglo-saxon<sup>31</sup>. L'équipe E&Y était constituée d'experts certes identifiés dans le milieu mais n'occupant pas des positions centrale dans les organes représentatifs. Le coordinateur de l'équipe était un ancien doyen de la faculté de Mathématiques et candidat malheureux au poste du recteur de l'université de Varsovie. L'équipe comptait entre autres un jeune économiste, combinant un emploi chez E&Y avec un poste à l'Ecole centrale de commerce de Varsovie et un informaticien, ancien recteur d'une université de province. La seule femme de l'équipe était une doctorante en sociologie, spécialiste des questions de l'enseignement supérieur et du marché de l'emploi. Parmi les membres les plus visibles, il faut évoquer un ingénieur, enseignant dans un établissement supérieur technique de Cracovie, ayant remporté plusieurs distinctions scientifiques en Pologne<sup>32</sup>. Parmi les auteurs les plus impliqués, l'équipe comptait un économiste et ingénieur, ayant vécu aux Etats-Unis dans les années 1980, où il avait occupé un poste élevé à la Citibank et enseigné la finance. De retour en Pologne, dans les années 1990, il avait été conseiller du ministre des privatisations, puis directeur financier de plusieurs grandes entreprises. Evoluant à la marge de l'espace académique – puisqu'il travaille à la chambre de commerce américano-polonaise tout en conseillant une école privée de commerce, ce dernier

---

<sup>31</sup> Cf. Andrzej Jajszczyk, « Siedem grzechów głównych szkolnictwa wyższego w Polsce » (Les sept péchés capitaux de l'enseignement supérieur en Pologne), *infos*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 9(33), 8 mai 2008.

<sup>32</sup> Né en 1952, spécialiste de télécommunication, habilité à diriger les recherches en 1979, ce dernier avait effectué plusieurs séjours de longue durée en Australie, au Canada et en France et représente un profil de chercheur internationalisé. Sa renommée scientifique et ses activités d'expertise – mais aussi, sans doute sa proximité avec le parti du gouvernement, PO, dont il avait été le candidat aux élections parlementaires, en 2005, lui ont valu sa nomination, en mars 2011, en tant que directeur du Centre National de la Science (NCN), une nouvelle agence finançant les recherches fondamentales.

s'est assuré le statut d'expert en rédigeant un ouvrage dans lequel il indique la concurrence comme le moyen le plus sûr d'assainir l'ES polonais en présentant le système des Etats-Unis comme un modèle à suivre<sup>33</sup>.

*« Pour créer des établissements supérieurs de grande qualité, on a besoin de différenciation et de concurrence. La principale maladie de l'enseignement supérieur public est l'absence de concurrence. Il n'y a que la concurrence qui est à même de libérer l'initiative, de développer l'hétérogénéité et de créer les meilleures conditions pour atteindre l'excellence. Il n'y a pas de meilleur moyen pour attirer les meilleurs professeurs et pour créer des programmes d'enseignement de plus haute qualité que la concurrence. Il n'y a pas non plus de meilleur mécanisme d'éliminer les facultés et les professeurs qui enseignent mal... »<sup>34</sup>*

Dans ses tribunes, il déplore la faible qualité de la recherche et de l'enseignement en Pologne, en s'appuyant sur les classements internationaux comme celui de Shanghai, pour appeler à la création de quelques établissements d'excellence.<sup>35</sup> D'une manière générale, le teneur du débat public sur l'ES en Pologne semble être liée au fait que ce dernier fut dominé par des universitaires appartenant aux disciplines des sciences dures (mathématiques, sciences de l'ingénieur), voir l'économie. L'attachement à l'évaluation bibliométrique, aux classements internationaux des revues et des universités, aux arguments de type économique s'en trouver renforcé.

Cette contribution se veut une discussion de la notion d'économisation appliquée au secteur d'enseignement supérieur en Pologne. Au-delà, elle apporte un éclairage sur les logiques de diffusion et de réappropriation au niveau national de cadres et objectifs de réforme élaborés à travers le processus de Bologne et via l'implication de la Commission européenne dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle permet de mieux comprendre la diversité des réponses nationales aux impulsions européennes (cf. Musselin, 2009).

Si l'orientation par le marché reste un des traits marquants de l'enseignement supérieur polonais, cette tendance date du début des années 1990 avec le mouvement de libéralisation et de privatisation d'envergure des établissements supérieurs. L'ouverture internationale aux conseils étrangers puis le processus d'adhésion à l'UE ont apporté une inflexion à ce premier mouvement, en contribuant à l'importation des termes et des approches promus dans ces cadres. La concurrence, l'assurance-qualité, l'évaluation et les modifications des contenus d'enseignements ont été au programme des réformes successives. Cependant, il serait hâtif de dire que l'enseignement supérieur polonais est désormais placé sous le signe de la « managérialisation » ou que son économisation soit un état de fait. En dépit de la possibilité de licencier les enseignants-chercheurs, il n'est pas certain que les recteurs soient prêts à mettre en place cette pratique qui conduirait à une réduction des postes. L'évaluation des enseignants-chercheurs tous les deux ans implique des moyens dont la provenance n'est pas

---

<sup>33</sup> Cf. Thieme, 2009. Il y déplore l'inefficacité d'allocation de ressources dans le système universitaire polonais, due, selon lui, à la « stabilité financière garantie par l'Etat » qui « endort les universités ».

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 10-11.

<sup>35</sup> Il rappelle que la première vingtaine de cette « super ligue » mondiale ne comporte que Cambridge et Oxford parmi les universités européennes, que la première université d'Europe centrale à apparaître dans ce classement, l'université Charles de Prague, ne figure que dans la 3<sup>ème</sup> centaine alors que seules deux universités polonaises, Varsovie et Jagellonne, figurent dans la 4<sup>ème</sup> centaine de ce classement global. Ce constat le conduit à faire le lien avec les rankings européens et mondiaux de l'innovation et le faible nombre de brevets déposés en Pologne en comparaison avec d'autres pays. Jerzy Thieme, „Zróbmy sobie Oksford” (Créons Oxford chez nous), *Gazeta wyborcza*, 26 octobre 2009.

certaine. Le rapprochement avec le marché de l'emploi reste pour l'instant largement déclaratoire. Le suivi des carrières des anciens n'est pas une pratique très répandue. Cependant, le fait que ces instruments existent, avec une panoplie d'encouragements à leur mise en œuvre ouvre les portes à des évolutions dont la direction est clairement indiquée. Le PB a sans aucun doute été un moteur puissant des réformes même si son appréciation reste difficile à préciser. Certains considèrent les changements qu'il induit comme des bouleversements, voire une « révolution » potentielle des manières d'enseignement, de recherche et des activités qui les accompagnent. Le fait que les préconisations forgées dans le cadre de l'Espace européen d'enseignement supérieur aient été traduites dans la loi polonaise, avec ses interprétations autochtones et ses contradictions internes, peut donner au PB une traduction locale bien spécifique. Au terme de notre analyse, il apparaît que ce processus intergouvernemental – mais largement piloté par la Commission au nom de l'harmonisation des systèmes d'enseignement supérieur européens – met à jour, voire accentue les écarts entre les systèmes universitaires des régions au passé historique différent.

### Références

- Batory Agnes, Linstrom Nicole (2011), „The Power of the Purse: Supranational Entrepreneurship, Financial Incentives and European Higher Education Policy”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 24, n° 2, April, p. 311-329.
- Becker Howard S., *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985 [1963] (traduit de l'anglais)
- Białecki Ireneusz (2008), “Międzynarodowe badania, debata i polityka edukacyjna”, *Nauka i Szkolnictwo Wyższe*, n°1/31, p. 22-33.
- Boswell Christina, *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Bruno Isabelle, Clément Pierre, Laval Christian (2010), *La grande mutation. Néolibéralisme et éducation en Europe*, Paris, Syllepse.
- Croché Sarah (2009), « Evolution d'un projet d'Europe sans Bruxelles. Le cas du processus de Bologne », *Education et Sociétés*, n°24/2000/2, p. 11-27.
- Croché Sarah (2010), *Le pilotage du processus de Bologne*, Bruxelles, Bruylant [coll. Thélème].
- Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce (Diagnostic de l'enseignement supérieur en Pologne)* (2009), Raport cząstkowy przygotowany przez konsorcjum: Ernst & Young Business Advisory / Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, novembre 2009.
- Dobbins Michael and Christoph Knill (2009), « Higher Education Policies in Central and Eastern Europe: Convergence towards a Common Model? », *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 22, n°3, p. 397-430.
- Dumoulin Laurence, La Branche Stéphane, Robert Cécile, Warrin Philippe (dir.) (2005), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Garcia Sandrine (2007), « L'Europe du savoir contre l'Europe des banques ? La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, /1-2, 166-167, p. 80-93.
- Garcia Sandrine (2008), « L'expert et le profane : qui est juge de la qualité universitaire ? », *Genèses*, n° 70, mars, p. 66-87.
- Garcia Sandrine (2009), « Réformes de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur », *Revue du Mauss*, 01, n° 33, p.154-172.

- Gornitzka Ase, Sverdrup Ulf (2008), "Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union", *West European Politics*, vol. 31, n°4, p. 725-750.
- Guilhot Nicolas, *The democracy makers*, New York, Columbia University Press, 2005.
- Jablecka Julita (1994), "Reflections on the Polish Higher Education", in: Ireneusz Bialecki, Małgorzata Dąbrowa-Szeffler (eds.), *Changes in Higher Education in Central European Countries, Centre for Science Policy and Higher Education*, Warsaw/East-West Science Center, University of Kassel.
- Keeling Ruth (2006), "The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: The European Commission's Expanding Role in Higher Education Discourse", *European Journal of Education*, vol. 41, n°2, p. 203-223.
- Kwiek Marek (2003), "Academe in transition: Transformations in the Polish academic Profession", *Higher Education*, n° 45, p. 455-476.
- Lange Bettina, Alexiadou Nafsika (2010) "Policy learning and governance of education policy in the EU" *Journal of Education Policy*, Vol. 25, n°4, p. 443-463.
- Lažetić Predrag (2010), « Managing the Bologna Process at the European Level: institution and actor dynamics, *European Journal of Education*, vol. 45, n°4, 2010.
- Muller Pierre, Ravinet Pauline (2008), « Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du processus de Bologne », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 15, n°4.
- Musselin Christine, (2009) « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales », *Revue du MAUSS*, 1, n° 33, p. 69-91.
- Polskie Szkolnictwo Wyższe. Stan, uwarunkowania, perspektywy* (2009), KRASP, FRP, KRZaSP, Varsovie.
- Ravinet Pauline, « 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*, n°24/2009/2, p. 29-44.
- Reforma Szkolnictwa wyższego, 5 x 5* (2010), Materiał dla dziennikarzy, Konferencja prasowa, 29.03.
- Robert Cécile (2003), « L'expertise comme mode d'administration communautaire : entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance », *Politique européenne*, n°11, automne 2003, p. 57-78.
- Robert Cécile (2010), « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilan et perspectives de recherche », *Politique européenne*, n°32, p. 7-38.
- Rozsnyai Christina (2003), "Quality Assurance Before and After 'Bologna' in the Central and Eastern Region of the European Higher Education Area with a Focus on Hungary, the Czech Republic and Poland", *European Journal of Education*, vol. 38, n° 3.
- Saurugger Sabine (2002), « L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°4, p. 375-401.
- Schultheis Franz, Roca i Escoda Marta, Cousin Paul-Frantz (eds.), (2008), *Le cauchemar de Humboldt. Les réformes de l'enseignement supérieur européen*, Paris, Raisons d'agir.
- Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku (Stratégie du développement de l'Enseignement supérieur en Pologne d'ici à 2020)* (2010), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Ernst&Young, février 2010.
- Szkolnictwo wyższe w Polsce. Diagnoza* (2010), Ernst & Young, IBnGR, 7 janvier 2010.
- Thieme Jerzy K., „Szkolnictwo wyższe. Wyzwania XXI wieku. Polska. Europa. USA” (L'Enseignement supérieur. Les défis du XXIe siècle. Pologne. Europe. Etats-Unis), Varsovie, Engram/Difin, 2009.
- Walkenhorst Heiko (2008), „Explaining change in EU education policy”, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n°4, p. 567-587.