

L'eupéanisation et la mercosurisation des professions. Une comparaison des politiques d'intégration territoriale pour les professionnels de chaque région

AUTEUR

Facundo SOLANAS, CONICET, Université de Buenos Aires (Argentine)

RÉSUMÉ

L'Union européenne et le MERCOSUR ont construit différentes politiques afin d'encourager la libre circulation de professionnels dans le cadre de leurs régions respectives. L'une des politiques stratégiques par rapport à cet objectif a été de faciliter la reconnaissance des diplômes universitaires à des fins académiques et professionnelles. Cette communication a pour but de comparer les éléments communs à ces deux politiques, bien que leurs constructions aient été tout à fait différentes, à l'heure où il s'agit de relever le défi de cette nouvelle territorialisation des professions. La participation des acteurs professionnels, notamment les plus concernés par les conséquences de cette politique, a constitué un facteur clé dans la construction de ces politiques au sein des deux régions. À partir d'un ensemble d'entretiens réalisés auprès des informateurs clés, nous analysons la façon dont cette politique a été construite et quels en ont été les effets pour les professionnels.

MOTS CLÉS

Intégration régionale, mobilité professionnelle, politiques publiques, Union européenne, MERCOSUR

ABSTRACT

The European Union and MERCOSUR have built different policies to encourage the free circulation of professionals in their region. One of the strategic policies related to this goal has been to facilitate the recognition of academic diplomas for academic and professional purposes. This communication aims to compare the common elements of both policies, despite the fact that each policy took a different path in order to succeed in this new territorialisation of professions. The participation of professional actors, including the most affected by the consequences of this policy, represented within each region a decisive factor in the construction of these two policies. From a series of interviews with key informers, we propose to analyse how the policy has been built and what were their effects for professionals.

KEYWORDS

Regional integration, professional mobility, policies, European Union, MERCOSUR

INTRODUCTION

Depuis quelques années, la mondialisation et l'intégration régionale transforment la territorialité des professions. Si l'intégration régionale a été envisagée dans certains cas comme une réponse à la mondialisation, la politique d'encouragement à la libre circulation des professionnels dans l'Union européenne (UE) et dans le MERCOSUR a été fortement marquée par la mondialisation.

Malgré des différences importantes entre l'UE et le MERCOSUR dans les deux processus d'intégration, la mobilité territoriale des professionnels et, par conséquent, les mécanismes pour faciliter la reconnaissance des diplômés entre les pays associés – un des obstacles les plus importants à ladite mobilité – constituent l'un de leurs objectifs primordiaux. En ce sens, la reconnaissance des diplômés et leur mise en œuvre effective peuvent être envisagées comme des indicateurs fiables du degré d'intégration de ces deux régions. L'objectif fondamental est de permettre aux diplômés ayant suivi leur formation dans un pays membre de cette zone d'exercer par la suite leur profession dans un autre pays qui lui serait associé.

Dans ce travail, nous proposons d'analyser la façon dont chacune de ces politiques a été élaborée, en abordant d'abord les difficultés propres à leur mise en œuvre respective ainsi que les effets qu'elles ont produits sur les professionnels de l'UE et du MERCOSUR. À partir de la « boîte à outils » de la sociologie de l'action publique (Mény et Thoening, 1989 ; Muller et Surel, 1998 ; Lascoumes et Le Galès, 2004) mais aussi du processus d'« européanisation » dans le champ des études européennes (Palier et Surel, 2007) et du néo-institutionnalisme (Hall, 1993), nous analyserons, à travers une perspective comparative, les progrès de la politique de reconnaissance des diplômés universitaires à des fins professionnelles. Cette politique vise à transformer la territorialité des professions et constitue un défi important pour les acteurs professionnels vis-à-vis de leurs marchés respectifs du travail élargis, mais également face aux acteurs gouvernementaux et communautaires. Nous réaliserons une cartographie des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux qui ont contribué à construire cette politique dans les deux régions, en mettant l'accent sur le rôle joué par les médiateurs des politiques publiques (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), sur les instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004) et sur les institutions de la région. L'analyse se concentrera d'une part sur des textes normatifs de chacune des régions et, d'autre part, sur des sources primaires, notamment un ensemble d'entretiens réalisés auprès des représentants gouvernementaux et communautaires – dans le cas de l'UE – et des représentants des associations professionnelles des deux régions, qui permettront de bien comprendre les perspectives des principaux acteurs impliqués dans la construction de ces politiques.

Loin de rentrer dans la complexité et dans la richesse du débat autour des professions (Dubar et Tripier, 1998 ; Pertek, 2008) et de leurs champs respectifs (Bourdieu, 2000) et en raison des limitations spatiales pour entreprendre une analyse plus complète, notre objectif sera de comparer la définition de ces deux politiques à partir du processus de changement (Hall, 2000) opéré dans ce domaine. Notre recherche part de l'hypothèse suivante : la Commission européenne (CE) a joué un grand rôle dans la construction de la politique de reconnaissance des diplômés à des fins professionnelles et dans son évolution, même si certaines associations professionnelles ont participé activement aux discussions. En ce qui concerne le MERCOSUR, ce sont plutôt les acteurs professionnels qui ont été les moteurs de la construction et du changement.

1. L'UNION EUROPÉENNE :

LES TROIS ÉTAPES DU PROCESSUS D'EUROPÉANISATION

À partir des années 1960 et 1970, la Communauté économique européenne a commencé à améliorer, pour les professionnels des différents États-membres, les conditions de garantie d'exercice de leur métier et ce dans tout son territoire. Au début, cela s'est

traduit dans les directives sectorielles pour les professions réglementées. Cette politique a ensuite subi différents changements jusqu'à la directive 2005/36/CE, qui est également en voie de modification.

La politique européenne de reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles a traversé différentes temporalités qui correspondent à différentes dynamiques d'euro-péanisation (Palier et Surel, 2007). Si la première étape a été fortement encouragée par la Commission européenne et partait d'une approche sectorielle des professions, ces dernières années ce sont plutôt les acteurs professionnels qui sont devenus plus actifs dans les négociations et l'approche est devenue plutôt générale. Par là même, les États et leurs administrations nationales ont joué un rôle décisif dans ce processus de changements, notamment à partir des difficultés survenues de par les mécanismes de transposition des directives européennes.

2. LE MERCOSUR ET LA MERCOSURISATION EN DEUX TEMPS

Depuis quelques années le débat fait rage autour de la possibilité de faciliter la reconnaissance des diplômes universitaires à des fins académiques et à des fins professionnelles. Le secteur éducatif du MERCOSUR (SEM) a donc décidé de mettre en œuvre, de façon expérimentale, un mécanisme d'accréditation (MEXA) des filières universitaires à l'échelle de la région, mais seulement au niveau académique. C'est-à-dire que la reconnaissance des diplômes à travers l'accréditation MERCOSUR n'a pas d'effets directs sur les professionnels intéressés par une expérience de mobilité professionnelle dans un autre pays de la région. La décision de limiter cette reconnaissance au champ académique a entraîné la constitution d'une sorte de mécanisme parallèle de courte durée, coordonné par un autre interlocuteur au niveau des États-membres : le groupe de services (GS), en lien avec les ministères des Affaires étrangères. Grâce à l'initiative des groupes ou collectifs d'associations du MERCOSUR, une décision (CMC n° 25/03) a été prise afin de légaliser la pratique professionnelle temporaire. Dans un premier temps des accords doivent être signés entre les associations professionnelles d'Argentine et du Brésil et les représentants respectifs du Paraguay et de l'Uruguay. Ensuite les États doivent donner un avis favorable.

La courte expérience du MERCOSUR laisse entrevoir également l'émergence d'une sorte de dynamique de mercosurisation, où les politiques adoptées par n'importe quel pays membre se « mercosurise » (Solanas, 2009). Au sein de cette dynamique, on constate que les acteurs professionnels se sont rassemblés au début de la création du MERCOSUR pour encourager les acteurs gouvernementaux à prendre des mesures pour faciliter l'exercice professionnel dans la région.

3. L'UNION EUROPÉENNE ET LE MERCOSUR : COMPARAISON DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE TERRITORIALITÉ PROFESSIONNELLE

En reprenant des éléments d'analyse déjà évoqués au sein des dynamiques des deux intégrations, on peut établir trois axes de comparaison : la temporalité, les acteurs et le processus d'élargissement de chaque région.

Premièrement, par rapport à la temporalité des deux processus, dans le cas européen il est possible de considérer la reconnaissance dans le long terme par rapport aux causes et aux conséquences (Palier et Surel, 2007). Nous entendons par là que le mécanisme

défini à partir des années 1960 et 1970 avait été envisagé par la CE comme une réponse définitive au problème de la reconnaissance des diplômes et, effectivement, nous parlons ici de long terme par rapport aux délais traditionnels liés aux actions publiques. Les changements successifs s'inscrivent aussi dans la même dynamique incrémentale de long terme, du moins si l'on en considère les effets possiblement produits par eux. Au contraire, dans le MERCOSUR, au début les autorités du SEM avaient envisagé une réponse définitive au problème de la reconnaissance, mais à partir du changement dans les effets du MEXA au niveau professionnel, on ne peut qu'envisager des politiques à court terme. Le mécanisme de la pratique temporaire constitue une solution nouvelle et provisoire, avec plus de doutes sur son avenir que de certitudes.

Deuxièmement, dans le cas européen, la régulation des professions implique au moins trois niveaux institutionnels différents : les autorités nationales, les autorités européennes et les institutions professionnelles. Dans le cas du MERCOSUR, la régulation des professions se limite à deux niveaux : les autorités nationales et leur rôle intergouvernemental, et les organisations professionnelles. Si la mise en œuvre des directives sectorielles a été encouragée par la CE et les associations professionnelles, les autorités nationales ont joué un rôle trop faible : c'est à partir de la pression des associations professionnelles, exclues des directives, que s'est véritablement produit le premier changement vers le système général. Mais, de la même façon que la mise en œuvre des directives sectorielles s'était heurtée à des résistances institutionnelles, le changement du système promu par la CE, après une trentaine d'années, semble faire face à des résistances similaires de la part des acteurs professionnels. L'eupéanisation de la directive 2005/36/CE – qui rassemble l'approche des directives sectorielles des années 1960-1970 et l'approche généraliste dérivée des directives des années 1980-1990 – rencontre des obstacles de la part des acteurs professionnels, mais aussi de la part des administrations nationales pour réussir à transposer une directive si vaste et la résistance au changement qui l'accompagne. Dans le MERCOSUR, la définition du MEXA a été marquée par une participation initiale des associations professionnelles, mais surtout grâce à l'initiative des autorités nationales du SEM. Les autorités nationales du GS ont impulsé la redéfinition du mécanisme et pris l'initiative grâce à la forte présence des associations professionnelles.

Troisièmement, la dynamique constante d'élargissement européen a constitué un élément presque déterminant du changement des directives. Seulement, pendant la première étape, le nombre de pays membres a doublé et, avant la dernière directive, a plus que quadruplé. Par contre, dans le cas du MERCOSUR, bien que le SEM ait incorporé les représentants de deux pays associés à la région, pour la mise en œuvre de la pratique professionnelle temporaire, seuls participent les quatre pays membres fondateurs.

RÉFÉRENCES

- Bourdieu P., 2000, *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon.
- Dubar C., Tripiet P., 1998, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin.
- Hall P. A., 2000, « Le Rôle des intérêts des institutions et des idées dans l'économie politique comparée des pays industrialisés », *Revue Internationale de politique comparée*, 7(1), Bruxelles, De Boeck, pp. 53-92.
- Lascombes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Meny Y., Thoenig J.-C., 1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF.
- Muller P., Surel Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, éd. Montchrestien, collection « Clefs/

Politique ».

Palier B., Surel Y. *et al.*, 2007, *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan.

Pertek J., 2008, *Diplômes et professions en Europe*, Bruxelles, Bruylant.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., 1993, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.

Solanas F., 2009, "El impacto del MERCOSUR en la educación superior: Un análisis desde la 'Mercosurización' de las políticas públicas", *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(20), Octubre [en ligne <http://epaa.asu.edu/epaa/>].

L'AUTEUR

Facundo Solanas

CONICET

Institut de recherche Gino Germani (IIGG)

Université de Buenos Aires

IHEAL, Université Paris 3

fsolanas@yahoo.com