Éducation comparée / nouvelle série, n°8, pp 149-176

Le processus de Bologne et la gouvernance des universités espagnoles:

Les subterfuges du discours et le vide de la pratique.

The Bologna Process and Governance of Spanish Universities:

The subterfuges of discourse and the vacuum of practice

Antonio Luzón
Miguel A. Pereyra
Mónica Torres
Université de Grenade

RÉSUMÉ

Cet article problématise toute l'architecture rhétorique de la réforme de l'enseignement supérieur en Espagne. Bien que les réformes visent à proposer des modèles solides et claires orientations pour la prise de décision, ils sont souvent une source de division, conflit et confusion. Leurs effets sont donc contradictoires et paradoxales. En collaboration avec la projection optimiste de l'avenir, la nostalgie des temps de pousse apparemment plus sûres passé. Discours devient de plus en plus fragmenté contre l'unité apparente de la théorie.

À travers de l'utilisation des documents officiels et un échantillon représentatif des programmes d'études approuvés au niveau du *Bachelo*r et des diplômes de *Master* dans les différentes universités espagnoles, nous caractérisons les usages du «Processus de Bologne» en Espagne comme un véhicule discursive. Nous analysons également le genre de pratiques discursives employées par les voix critiques contre le «processus de Bologne» comme un lieu de concevoir pour décrire cette réforme et aussi comme un modèle de la gouvernance néolibérale de l'Université espagnole.

MOTS CLÉS

Processus de Bologne, Espace Européen de l'Enseignement Supérieur, Gouvernance, Réforme de l'Enseignement Supérieur.

ABSTRACT

This article problematizes the whole rhetorical architecture of the higher education reform in Spain. Although reforms attempt to present solid models and clear-cut orientations for decision-making, they are often a source of division, dispute and confusion. Their effects are therefore contradictory and paradoxical. Together with the optimistic projection of the future, nostalgia grows for apparently safer times past. Discourse becomes increasingly fragmented against the apparent unity of theory.

Using official documents and a representative sample of the recently approved programmes of the Bachelor and Master diplomas at the different Spanish universities, we characterize the uses of the "Bologna Process" in Spain as a discursive vehicle. We also analyze the kind of discursive practices employed by the critical voices against the "Bologna Process" as a rather simple devise to describe this reform, and we also conceive it as an exponent of neoliberal governance of the Spanish University.

KEYWORDS

Bologna Process, European Higher Education Area, Governance, Reform of Higher Education.

Introduction

L'Espagne fait partie des quarante-six pays qui, dans les dix dernières années, ont adhéré au "processus de Bologne" qui prévoyait la création d'un Espace Européen de l'Enseignement Supérieur fondé sur les principes de qualité et de compétitivité, de même que sur la promotion de la diversité et de la mobilité. Alors que le processus a été lancé en 1988, lors d'une réunion de plusieurs recteurs d'universités à Bologne pour la commémoration du 900e anniversaire de la plus ancienne université de l'hémisphère ouest, il n'a réellement débuté qu'en 1998 par la déclaration de la Sorbonne à l'initiative du ministre français de la recherche de l'époque, Claude Allègre, après une réunion avec les ministres chargés de l'enseignement supérieur d'Italie, de Grande-Bretagne et d'Allemagne.

Le texte connu sous le nom de Magna Charta Universitatum, signé en 1988 à Bologne, peut être considéré comme le début du processus, et comme un document clé pour analyser et comprendre sa mise en place dans le temps. Un an après la réunion de la Sorbonne, les ministres chargés de l'enseignement supérieur de vingt-neuf pays se rencontrent à Bologne en juin 1999 pour signer la déclaration de Bologne, qui sera à l'origine d'une vague de réformes dans toutes les universités européennes au cours des dix années qui suivront. Le processus a pris de l'envergure grâce aux conférences ministérielles qui avaient lieu tous les deux ans et qui ont conduit et supervisé sa mise en œuvre dans les différents pays : Prague (2001), Berlin (2003), Bergen (2005), Londres (2007) et Louvain (2009)[32].

Bien qu'il y ait eu des objectifs communs au départ, telle que la création d'un large Espace Européen de l'Enseignement Supérieur, possédant la flexibilité et les ressources nécessaires pour gérer la convergence structurelle provoquée par la demande économique d'un capitalisme de plus en plus enclin à créer "une Europe de la connaissance"- cette formule de rhétorique fut répétée *ad nauseam* dans d'innombrables documents institutionnels puis proclamée par le Conseil de l'Europe.

Cependant, les autorités de l'Union européenne (UE) réclament de la part des systèmes d'éducation et de formation, une position plus compétitive et des stratégies de régulation afin qu'ils « s'adaptent aux demandes de la société de la connaissance et à la nécessité d'augmenter le niveau et la qualité de l'emploi. » Ces objectifs s'associent et s'harmonisent avec la stratégie générale de l'Union européenne telle qu'elle a été définie lors du Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, qui a fixé l'ambition de « devenir l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde »[33], plus connu sous le nom d'agenda de Lisbonne. De cette manière, les politiques conçues pour la convergence, l'intégration, la synergie de la connaissance, de la recherche et de l'innovation sont au

[32] Pour toutes informations complémentaires sur la conduite du processus de Bologne depuis sa création, voir : http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/ (consulté le 31/07/2011).

[33] . Voir le document de la Commission Européenne "Enseignement et formation en Europe : systèmes différents, objectifs communs pour 2010", disponible sur le site : www.educaragon.org/files/educacion_y_formacion_2010.pdf (consulté le 31/07/2011).

service de la croissance économique, et deviennent de fait la base fondamentale de toutes les politiques développées par la suite par l'UE.

Ces "clairs-obscurs", tout comme les hauts et les bas de la mise en oeuvre du processus de Bologne durant les dix dernières années, ont donné lieu à une réflexion qui a mis à jour les mécanismes de cette approche et qui a examiné la transparence d'un processus soumis à un excès de bureaucratie tout autant qu'à un excès de hiérarchisation (Meyer & Schofer, 2006; Teichler, 2006; Muller & Ravinet, 2008; Ravinet, 2009; Cascante, 2009; Linde, 2010; Wodak & Fairclough, 2010). L'objet de cet article est de déterminer les catégories cognitives (Lakoff, 2007) qui ont été prédominantes dans les politiques liées au processus en cours, ainsi que les répercussions des réformes conduites depuis que l'Espagne a adhéré à la déclaration de Bologne, sur les universités espagnoles et leur gouvernance. A cette fin, nous utiliserons l'analyse critique du discours (Fairclough, 2003; Wodak, 2003; Fairclough & Wodak, 2008; Van Dijk, 2009; Fairclough & Wodak, 2009) pour examiner les textes les plus représentatifs et les plus répandus du processus d'ensemble, dans le but de montrer plus particulièrement comment les pratiques d'une société donnée génèrent des discours qui façonnent ses institutions – dans ce cas précis, les universités. Au sein des textes produits durant les réformes induites par le processus de Bologne dans les universités européennes, il existe comme l'a souligné Foucault (1979, p.77) des formations discursives dominées par :

> « des règles pour la formation d'objets, des règles pour la formation de concepts, et des règles pour la formation de théories. Ces règles, utilisées au travers de la pratique discursive à un temps donné, expliquent pourquoi quelque chose est mis en évidence (ou omis); pourquoi il est perçu d'une façon particulière et analysé à un niveau donné ; pourquoi un mot est utilisé dans un sens particulier dans une phrase donnée. »

C'est la raison pour laquelle le discours occupe un rôle essentiel dans la reproduction et le changement socioculturels (Fairclough, 2008), ce qui permet de comprendre les structures et les stratégies de légitimation du pouvoir, ainsi que les processus de régulation et de standardisation qu'il véhicule. Du point de vue de Fairclough (2003, 2008), le discours constitue le pouvoir, produisant des pratiques discursives spécifiques associées à des attitudes idéologiques

particulières, en position de domination envers d'autres pratiques alternatives. L'hétérogénéité et la diversité même du discours implicite dans les textes, particulièrement dans leurs projections nationales, en conduisant à la "technicité du discours", peuvent servir d'indicateur dans l'analyse des contradictions inhérentes à la mise en œuvre du processus de convergence. L'analyse critique du discours constitue un outil analytique puissant parce qu'au-delà de leur sens, les textes sont des espaces où des processus sociaux fondamentaux interviennent de manière simultanée : la compréhension, la représentation du monde et les interactions sociales (Fairclough, 2003 ; Fairclough & Wodak, 2009).

Cette étude se concentrera donc sur quelques-uns des aspects les plus significatifs du processus de convergence dans la construction de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur en Espagne ces dix dernières années, lequel présente certaines particularités comparativement à la structure générale des nouvelles qualifications universitaires choisie dans la plupart des pays européens (un premier cycle de quatre ans au lieu de trois, un Master en un an au lieu de deux). Notre contribution portera sur trois caractéristiques significatives et révélatrices de la récente réforme de l'enseignement supérieur espagnol. Tout d'abord, il y a l'intensité et la rapidité des importants changements quantitatifs réalisés ; deuxièmement, la transition d'un gouvernement centralisé et autoritaire à une organisation quasi fédérale, où les régions autonomes constituent l'élément d'ajustement le plus significatif ; troisièmement des financements publics insuffisants qui conduisent à l'appauvrissement et à l'instabilité de toute transformation (l'Espagne occupe toujours la dernière place des pays de l'OCDE pour les dépenses nationales et privées en R&D -Recherche et Développement).

A travers l'analyse du discours des textes les plus significatifs de ce processus, nous essaierons de montrer que derrière chaque réforme de l'éducation, se cache un projet contenant une dose plus ou moins grande de rhétorique politique, définie plus ou moins comme une tentative pour faire naître un nouveau type de citoyen, ainsi que certains types de modèles ou d'images des différents acteurs (étudiants et enseignants, tout comme le rôle de l'université et de l'éducation). Ces modèles et ces images sont aussi relativement précis et sont soumis à un processus verbal intense et complexe, qui révèle les points de vue disparates caractérisant les différents acteurs de

l'éducation. Nous essaierons de montrer que les effets sont contradictoires et paradoxaux, avec la coexistence d'une vision optimiste du futur et d'une nostalgie persistante du passé. Notre point de départ sera une contextualisation relative du processus de changement et de transformation mené par l'institution universitaire espagnole depuis qu'elle a rejoint le processus de Bologne en 1999. Nous ne parlerons que des aspects et des domaines d'application pour lesquels l'enseignement supérieur n'a pénétré le tissu social qu'au moyen de la résonance de son discours et qu'au prix de sa grandiloquence.

Le mouvement des universités espagnoles vers l'Europe au cours de la dernière décennie : une excellence fragile

Afin de contextualiser la réalité des universités espagnoles dans le cadre du processus de Bologne, nous mettons l'accent sur trois aspects importants qui décrivent la situation et qui montrent son évolution durant les dix dernières années (Pereyra, Luzón & Sevilla, 2009). Il s'agit de l'intensité et de la rapidité avec lesquelles des changements quantitatifs importants ont eu lieu, du passage d'un gouvernement centralisé à un gouvernement quasi fédéral et d'une insuffisance de financements.

a) Un changement quantitatif ambivalent

Un des changements les plus notables dans le panorama de l'université espagnole au cours des dernières décennies, est de nature quantitative, mais il a eu des répercussions clairement qualitatives et même structurelles. Si nous comparons les années 60 à nos jours, nous remarquons que 3% d'une classe d'âge accédait à l'université en 1960 alors qu'en 2010, 24,5% de la population âgée de 18 à 24 ans fréquente l'Université, en tenant compte d'une baisse de 3% dans cette classe d'âge. Au cours des quarante dernières années, la population étudiante est passée de 170 000 à plus d'un million et demi, bien que la situation se soit stabilisée à partir des années 2000 (une baisse modérée dans l'enseignement supérieur et une augmentation de l'enseignement non-universitaire) puis qu'elle soit repartie légèrement à la hausse depuis 2010 à tous les niveaux de l'enseignement supérieur. L'augmentation importante des diplômés constitue un autre exemple,

il a atteint 72,4% au cours des vingt dernières années (Ministère de l'Education, 2010; pp.9-12)[34]. Un nombre considérable d'étudiants a même choisi le cursus des Masters officiels, leur nombre ayant été multiplié par trois pendant la dernière décennie. Il en est de même de la présence majoritaire des filles à tous les niveaux et dans tous les domaines, excepté dans l'enseignement technique, elles représentent 54,2% du total des étudiants à l'Université.

En adhérant au processus de Bologne et en mettant en place une structure de convergence dans l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur, les universités espagnoles se sont efforcées d'abandonner un modèle dépassé, circonscrit à la sphère nationale, marqué par le statut de fonctionnaire de son personnel, avec des formes de gouvernance rigides et bureaucratiques orientées essentiellement vers la tradition. C'était une institution dont la mission fondamentale était la transmission des savoirs, qui devaient servir pratiquement pour une vie entière et qui devaient être reconnus par une qualification donnant accès à une profession stable. Reste à savoir si les universités espagnoles ont réellement mené à terme les changements engagés par leur nouvelle organisation, maintenant qu'elles ont achevé leur adaptation à l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur avec une offre officielle de 2338 Licences et de 2429 Masters comme en 2010. En

[34] Aujourd'hui (2010), le Système Espagnol Universitaire (SUS) est constitué de 78 universités, dont 50 (64,1%) sont publiques et 28 (35,9%) privées. En 1975 il n'y avait que 28 universités dans toute l'Espagne, avec le double 35 ans plus tard.
Durant l'année scolaire 2009-2010, il y avait 1 556 377 étudiants inscrits dans le SUS, 89% dans les universités publiques et 11% dans les universités privées. Cependant, pour préciser ce changement quantitatif, nous devons signaler que le nombre d'étudiants le plus élevé dans les universités espagnoles a été enregistré, il y a dix ans, au cours de l'année scolaire 1999-2000 (1 589 473 étudiants) coïncidant avec l'arrivée des classes d'âge correspondant avec la forte baisse du taux de natalité qui se produisit en Espagne après 1975. Toutefois, selon les sources du Ministère de l'Education (2010), pour 2010-2011, une augmentation de 10% des nouvelles inscriptions est prévue, ce qui veut dire que 385 000 étudiants vont intégrer le SUS, inversant la tendance de la dernière décennie (2000-2008) qui a vu une réduction de 8% du nombre d'étudiants (Eurostat), contrairement aux 26 autres pays de l'UE. Le Ministère de l'Education prévoit qu'il y aura 1 600 000 étudiants inscrits dans les universités, ce qui est supérieur au niveau maximum des années 1990. (Source : *Données et chiffres sur le Système Universitaire Espagnol. 2010-2011*. Madrid : Secretaría General Técnica). Sur le site :
http://www.educacion.gob.es/educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras.html.
Voir aussi le rapport *CYD 2010* sur l'université sur le site : www.fundacioncyd.org

fait, elles se trouvent encore dans une situation ambiguë de transition, avec des caractéristiques de l'ancien système imbriquées dans celles du nouveau système. Nous soulignerons, entre autre, le niveau insuffisant d'ouverture à la compétition et aux services de la société en tant qu'institution spécialisée dans la création de nouveaux savoirs et dans la promotion du progrès technique. A de nombreux égards, l'université espagnole semble se limiter à l'octroi de qualifications sans aucun effet sur le marché du travail, générant un nombre de diplômés sans emploi en constante progression et des espoirs déçus qui amènent à penser à quoi bon de longues études et de longues formations.

De plus, il y a un flot ininterrompu de déclarations institutionnelles émanant du Ministère de l'Education et de la Conférence des Recteurs (CRUE – Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas) qui en appellent à une université plus compétitive orientée vers la société de la connaissance, telle qu'elle est définie dans l'agenda de Lisbonne et dans le traité de Lisbonne qui a suivi : «L'un des enjeux majeurs auquel l'Espagne doit faire face tout de suite, c'est une participation adéquate à la Société de la Connaissance, sur les bases de laquelle elle doit construire, en toute liberté, un nouveau modèle de production très efficace et compétitif à l'intérieur d'un modèle social de grande solidarité et de viabilité à long terme ».[35] Les références à la compétitivité sont constantes dans pratiquement tous les documents européens et nationaux concernant l'université et la création de l'EEES.

Un des exemples de cette insuffisance de développement est précisément le manque d'ouverture et de compétitivité. Si on fait abstraction des universités privées, puisque leurs droits d'inscription deviennent trop élevés pour la majorité de la population et qu'elles sont situées presque exclusivement à Madrid et à Barcelone, on remarque que seuls 12,6% des étudiants espagnols étudient en dehors de leur Communauté Autonome[36], peut-être parce que les budgets

[35] Document préliminaire du Ministère de l'Education et de la Conférence des Recteurs intitulé : *Stratégie des Universités 2015. Gouvernance de l'Université et ses institutions de recherche et d'innovation.*

[36] A Madrid, 26,1% des étudiants viennent des autres Communautés autonomes, beaucoup viennent des Communautés autonomes voisines, par exemple 31% de Castille- La Manche (Castilla-La Mancha), alors qu'en Catalogne (Catalonia) seulement 7% des étudiants viennent d'une autre Communauté autonome.

prévus pour les bourses[37] sont trop faibles, ou bien à cause de l'adoption d'un modèle de localisation, caractérisé par la prédominance de la proximité sur la mobilité, comme cela s'est déjà produit avec la mise en place des campus d'excellence.

Le faible niveau d'ouverture transparaît également dans le nombre d'étudiants étrangers qui est bien inférieur à celui des autres pays voisins. Bien qu'il ait augmenté de 60% au cours des sept dernières années, le système universitaire espagnol attire très peu d'étudiants étrangers, c'est particulièrement vrai pour ceux de niveau Licence (4,1%). Au cours de l'année scolaire 2009-10, il y avait 76205 étudiants étrangers inscrits en Espagne, ce qui représentait 4,9% du total. C'était le cas, en dépit du fait que la langue représentait un atout supplémentaire, particulièrement pour les étudiants d'Amérique latine (45,6%), dont la plupart suivaient des études de troisième cycle (41,65%). La mobilité des étudiants des universités espagnoles reste faible avec un taux de participation au programme Erasmus de 2,1% seulement, même si la tendance globale à l'internationalisation dans l'enseignement supérieur est en augmentation. En 2001, quand le gouvernement de droite fit adopter la loi sur l'université nouvelle, plus connue sous le nom de LOU (Ley Orgánica de Universidades), ils légitimèrent cette loi, en plus de donner une justification détaillée de la nécessité de s'intégrer dans le nouvel EEES, en insistant sur le besoin de renforcer les politiques qui encouragent la mobilité des étudiants : « pour stimuler la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs à l'intérieur du système espagnol, mais aussi sur la scène européenne et internationale. »

L'existence d'universités hors site, représentant 13,7% de l'ensemble, a également constitué une relative nouveauté au cours de la dernière décennie. Les institutions utilisent un autre argument pour

---

(Ministère de l'Education (2010) : *Données et chiffres sur le Système Universitaire Espagnol. 2010-2011*; pp. 30-31). Selon le rapport *CYD 2010*, les universités de Madrid, de Catalogne, d'Andalousie et la Communauté de Valence accueillent les deux tiers des étudiants des universités espagnoles.

[37] Pendant l'année scolaire 2009-2010, le budget total pour les bourses et les aides universitaires de toutes sortes dans l'enseignement supérieur espagnol (avec plus de 1,5 millions d'étudiants au total) s'élevait à plus de mille millions d'euros (1 011 454 204 euros), représentant 0,1% du PIB, ce qui équivaut exactement à la moitié de la moyenne de l'OCDE (Source : Ministère de l'Education (2010): *Données et chiffres sur le Système Universitaire Espagnol. 2010-2011*; p. 42).

instrumentaliser la légitimation de l'adaptation de l'université espagnole au processus de Bologne, c'est l'augmentation de 9,3% du personnel enseignant au cours des cinq dernières années, contrairement à la baisse et à la stabilisation du nombre d'étudiants[38]. De toute façon, il existe un indicateur du manque d'adéquation et d'adaptation, c'est le taux d'obtention de diplômes universitaires pour l'année 2008 tant en premier cycle qu'en deuxième cycle qui est inférieur à celui de l'OCDE.

De nos jours, "le classement des universités" est un autre indicateur qui constitue un puissant stimulant pour les universités, comme le décrivent avec précision Lindblad et Foss (2009, p.180) : « les classements internationaux sont considérés comme un puissant facteur de changement, influençant l'organisation et la qualité de l'enseignement supérieur ainsi que son identité. » Malgré la controverse que cela soulève, il n'est pas rare d'entendre que les universités espagnoles doivent obtenir une meilleure position dans les classements internationaux comme preuve de l'amélioration de leurs performances. Par exemple, aucune université espagnole ne se classe parmi les cent premières mondiales et seulement une parmi les quatre-vingt premières en Europe. En regardant de plus près le "Top 200 World Universities" dans le *Times Higher Education* (THE), on remarque que la première université espagnole figure à la 171ème place en 2009. De la même façon, dans le classement mondial ARWU (Academic Ranking of World Universities), on trouve onze universités espagnoles parmi les 500 premières mondiales. Sans faire plus de commentaires sur les autres analyses du discours utilisé pour définir ces classements, il faut dire qu'il contribue de façon importante à la commercialisation de l'enseignement supérieur (Foss & Lindblad, 2010).

Malgré tout cela, un autre changement quantitatif important doit être pris en compte dans l'évolution des universités espagnoles ces dix dernières années : leur production scientifique a été multipliée par deux, tout comme leur participation aux programmes cadre de l'UE, et cela malgré la faible contribution des entreprises, ce qui limitait de fait le transfert des connaissances.

---

[38] De 1996 à 2008, le personnel enseignant avait augmenté de 43,55% en moyenne. Le rapport étudiant/professeur en Espagne est de 11,6 comparé au 15,8 en moyenne dans l'UE (19). (Source : Indicateurs académiques de l'université. 2008/2009, p.36. Sur le site : www.crue.org).

b) La transition vers un changement de gouvernance : d'un autoritarisme centralisé à une autonomie quasi fédérale

Sous la dictature de Franco, les universités étaient gouvernées d'une main de fer par le Ministère Central de l'Education. Vers la fin de la dictature, les universités devinrent un foyer de résistance aux agissements répressifs des autorités. Dans une atmosphère si hostile, il n'était pas surprenant que le concept d'autonomie des universités devint un mythe et une solution miracle pour résoudre automatiquement un grand nombre de problèmes qui se posaient aux universités. Un phénomène identique s'est produit avec la participation de l'Espagne au processus de Bologne - cela devrait résoudre les graves problèmes structurels dont souffraient les universités depuis des dizaines d'années, non seulement en terme de compétitivité, de recherche et de développement, mais aussi en terme de gouvernance. La Constitution Espagnole adoptée en 1978 reconnaissait l'autonomie des universités comme une garantie légale absolue : "l'autonomie des universités" comme garantie de la liberté académique.

La Magna Charta Universitatum signée par les présidents des universités européennes en 1988, mentionne l'autonomie des universités comme étant un des quatre principes fondamentaux, qui doit être compris comme l'obligation pour les universités d'atteindre leurs objectifs en tant qu'institutions chargées de la production et de la transmission des connaissances. Le terme "autonomie" devient un élément majeur dans un discours hybride qui, du point de vue de Fairclough (2009, p. 349), oscille entre l'idéal universel "Humboldtien", holistique et pluraliste et le modèle nouveau de compétitivité à l'ombre de Bologne. L'Autonomie pour quoi faire ? « Pour satisfaire les besoins du monde qui nous entoure » comme préalable normatif de légitimation.

Dans le contexte espagnol, l'autonomie des universités en tant qu'argument de légitimation a pris deux formes. D'une part, elle a permis aux universités de défendre leur espace de liberté et d'autogouvernance face aux autres pouvoirs afin de mener à bien les deux missions fondamentales qui sont les leurs, à savoir, la recherche et l'enseignement. D'autre part, elle a permis, dans certains cas, que les intérêts corporatistes prennent le dessus sur les politiques menées dans le but de créer un service public adapté. Ce qui était prévisible s'est produit : une fracture et une dissociation entre les universités et

la société civile qui les ont protégées et leur ont donné de l'importance. Les Conseils Sociaux, composés de membres éminents de la vie culturelle, professionnelle, économique et sociale, furent créés afin d'intégrer la société civile à la gouvernance des universités, mais ils n'ont pas réussi à s'implanter et à exister autrement que comme un élément de décorum sans aucune réelle utilité ou fonction.

De plus, il existe une double relation avec le pouvoir politique. Les universités sont liées à l'Etat à travers le Conseil de l'Université, présidé par le ministre concerné, et impliqué à deux niveaux de gouvernance – le politique et l'universitaire. Le premier niveau est représenté par les politiciens responsables de l'enseignement universitaire dans les 17 Communautés Autonomes, alors que le niveau universitaire est constitué des Recteurs (Dirigeants ou Présidents) de toutes les universités. Le Conseil de l'Université est responsable de la coordination, de la planification et de la régulation des programmes et garantit une certaine uniformité du système au niveau national. Cependant, les relations avec les Communautés Autonomes sont essentiellement des relations de dépendance financière. Dans ces conditions, l'autonomie de chaque université est totale, et la responsabilité, la compétition et l'évaluation externe sont des indicateurs qui exigent une qualité constante et une amélioration des universités. Toutefois, la responsabilité a souvent été détournée, la compétition entre les universités est souvent très limitée comme nous l'avons vu et l'évaluation externe a été l'un des instruments les plus encourageants concrétisé par la création des Agences de Qualité autonomes et nationales.

Il n'est pas surprenant que la Ministre de la Science et de l'Innovation ait déclaré dans une interview en 2009 « qu'il est largement acquis que le système actuel de gouvernance de l'université espagnole ne fonctionne pas. » Elle a proposé ensuite une formule plus orientée vers une gestion professionnalisée, dotée de mécanismes de responsabilité plus en accord avec les demandes sociales, et fait référence d'une manière plus générale, vague et imprécise au modèle de gouvernance dans les universités européennes. Selon Barbara Kehm (2011, p.12), la gouvernance et la nouvelle gestion publique « font partie de l'agenda européen pour moderniser l'université et la responsabiliser davantage face aux besoins sociaux et économiques à l'ère de la société de la connaissance », en référence à une gouvernance "créative" qui restaurera la confiance sociale envers l'institution.

Un des objectifs du processus de Bologne est d'encourager une gouvernance à plusieurs niveaux, à des échelles différentes, améliorant ainsi la participation des acteurs sociaux. Les universités espagnoles ont dû adapter le processus d'harmonisation européen à la nature autonomiste de leur structure administrative, créant ainsi une carte quasi fédérale des différents degrés d'autorité. Ce processus a été excessivement long et complexe et s'est conclu par une perte d'uniformité, mais non par une perte d'homogénéité, car il s'est adapté à la diversité de plus en plus large et de plus en plus importante de la structure administrative prédominante. Le récent "Informe CYD 2010" (p.257) (Rapport de la Fondation Conocimiento y Desarrollo) est un diagnostic du système universitaire espagnol établi par un réseau d'experts en gestion. Il met en évidence qu'un des enjeux majeurs dans la période 2006-2010, était d'offrir une organisation appropriée aux universités qui leur permettent d'agir comme une force de développement économique, et de favoriser en même temps un partenariat entre le monde des affaires, les entreprises et l'université. Malgré cela, le financement privé de la R&D des universités est tombé à 6,5% en 2008-2009. De plus, la nouvelle littérature scientifique cherche à propager les valeurs de développement de la gestion stratégique, afin de rendre les universités espagnoles plus entrepreneuriales, ce qui doit constituer une caractéristique particulière de leurs responsabilités sociales, mais les faits mentionnés par le rapport CYD 2010 exposent clairement que l'on parle surtout de généraliser les agendas de la nouvelle réforme en accord avec la rhétorique de la nouvelle recherche (Kirby, Guerrero & Urbano, 2011; Gaete Quezada, 2011).

c) L'éternel problème du financement asymétrique

Le rapport 2010 des recteurs des universités espagnoles (CRUE) intitulé "L'Université espagnole en chiffres" révèle l'évolution des mécanismes de financement des universités publiques, le financement public s'étant intensifié ces dernières années afin de répondre aux exigences de résultats. Toutefois, le besoin de financement de la croissance rapide de l'enseignement universitaire due à une forte demande sociale, conjugué avec un faible budget essentiellement public, est devenu l'une des causes de l'excellence précaire des universités espagnoles aujourd'hui.

En 2007, l'Espagne a consacré 1,1% de son PIB à l'enseignement supérieur, ce qui est inférieur à la moyenne de l'OCDE (1,5%) et

légèrement inférieur à la moyenne de l'Union Européenne (1,4%). Comme cette donnée représente un pourcentage du PIB, c'est encore plus négatif, l'Espagne se situe en dessous de la moyenne européenne alors que le Danemark (1,7%) ou la Suède (1,6%) occupent les premières places[39]. Le coût par étudiant dans l'enseignement supérieur était de 12548 euros en 2007, c'est à dire beaucoup moins élevé que celui de la moyenne de l'OCDE qui était de 12907 euros, mais légèrement supérieur à la moyenne de l'UE (19) (12084 euros).

Ces chiffres varient en fonction de la Communauté Autonome concernée, cela va du simple au double[40] entre la Communauté Autonome qui investit le plus par étudiant universitaire et celle qui investit le moins.

Si les possibilités de rénovation et de modernisation du système universitaire espagnol dépendent essentiellement des financements publics provenant de sa Communauté Autonome (83,3%), qui est supérieur à la moyenne de l'OCDE (80,4%), le degré de dépendance économique s'accroît et la capacité d'autonomie est plus limitée. Néanmoins, le Conseil de l'Université tient à placer la modernisation du système universitaire dans le cadre stratégique connu sous le nom de Estrategia Universidad 2015[41], cadre dans lequel le financement, tout comme la responsabilité et la gouvernance constituent les facteurs

---

[39] Alors que le PIB par personne s'élevait à 22886 € en 2009 en Espagne, la moyenne des 27 pays de l'UE était de 23600 € et de 40300 € au Danemark (Eurostat, 2010).

[40] Les trois communautés autonomes qui dépensaient le plus par élève dans l'enseignement supérieur universitaire en 2008 étaient : le Pays basque (9314 €), la Cantabrie (8596 €), et la Catalogne (8477 €). Les trois qui dépensaient le moins : les Iles Baléares (5988 €), Murcie (5966 €) et Estrémadure (4934 €). (Source : CRUE, 2010).

[41] Pour plus d'informations voir : "Document sur l'amélioration et le suivi des politiques de financement des universités afin de promouvoir l'excellence académique et d'augmenter l'impact socio-économique du Système Universitaire Espagnol (SUS)". Stratégie des Universités 2015. Conférence sur la politique de l'Université, Conseil de l'Université. Sur le site : http://www.educacion.gob.es/educacion/universidades/educacion-superior-universitaria/financiacion-sue.html.
Stratégie des Universités 2015 est une initiative de l'actuel gouvernement social-démocrate, qui a débuté en 2008, dans le but d'adapter l'université espagnole à l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (EEES), avec la vision plus large de la modernisation des universités espagnoles par la promotion de l'excellence scientifique et éducative, l'internationalisation du système universitaire et sa participation au changement économique basé sur la connaissance.

fondamentaux du développement. Un changement pour le financement est donc envisagé dans le but d'améliorer l'efficacité du système universitaire afin d'atteindre certains objectifs, tel que « intégrer les universités comme une force motrice pour le développement économique et l'emploi » (Document de financement de l'université, p.5). En dépit de la déclaration d'intention et des changements de modèles de financement de l'université, cela ne fait aucun doute que si ce dernier dépend des administrations autonomes, la question est de savoir comment ces administrations vont pouvoir faire si elles doivent réduire leur budget de 50% vers 2013 dans le but de respecter les plans de réduction du déficit. Une autre considération doit également être prise en compte, jusqu'à quel point va-t-on pouvoir mettre en oeuvre les nouveaux cursus, comme le Master, afin d'apporter une réponse suffisante à la demande des étudiants. Les objectifs principaux vont donc devoir être réévalués en fonction de la réduction des dépenses et des mesures d'austérité telle que la stabilité budgétaire qui vont dans le sens du discours néo-libéral en ces temps de crise et d'incertitude dans lesquels nous vivons aujourd'hui.

Le processus de Bologne en Espagne ou "l'entrée par la petite porte"

Des études de Fairclough (2009), Wodak & Fairclough (2010) et Ravinet (2008) ont montré la dissonance et l'antinomie qui existent entre le discours implicite et le discours explicite dans l'architecture du changement de l'enseignement supérieur européen. Ce processus a commencé avec la Magna Charta Universitatum (Bologne, 1988), à laquelle il est très peu fait référence dans les documents officiels espagnols, et a conduit à la déclaration de Bologne (1999) qui correspond au lancement d'un processus de coordination et d'harmonisation des politiques de l'enseignement supérieur en Europe supervisé par les autorités de l'UE. Comme mentionnée dans la déclaration d'ouverture, « la consolidation de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur » est un objectif supranational, bien qu'il n'y ait aucune indication de la réalité de son institutionnalisation au niveau du gouvernement européen, contrairement à ce qui avait été conçu au départ à la Sorbonne, selon Ravinet (2009), car les conditions de lancement et les priorités nationales étaient différentes.

Les différences entre les deux documents étaient considérables, bien qu'ils semblaient faire partie du même agenda : « les deux documents faisaient la liste des réformes, mais seul celui de Bologne utilisait ce qu'on pourrait appeler une technique discursive » (Fairclough, 2009, p.356). Dans le cas de l'Espagne, cette réforme a commencé sous un gouvernement de droite et a été mise en oeuvre en grande partie par différents gouvernements socialistes, mais cela n'a rien apporté de vraiment nouveau, en dehors des changements réglementaires déjà prévus. Nous allons donner quelques exemples des procédés discursifs utilisés dans son institutionnalisation en Espagne. Ils ont été acceptés avec très peu de résistance, devenant une étape supplémentaire dans la symbologie de la construction de l'Europe, un attribut inséparable de la modernité institutionnelle, dont seule une petite minorité d'enseignants et d'étudiants critiques les erreurs d'application et l'assimile à une commercialisation de l'université[42]. Nous allons illustrer les formes discursives utilisées dans le discours des principaux textes qui ont institutionnalisé[43] et légitimé les réformes proposées à Bologne[44].

Un langage commun pour des directions différentes

Dans les considérants préliminaires (Section XI) et dans le chapitre XIII de la Loi de l'Université adoptée par le Parti populaire (Partido Popular - PP) en 2001, il est déjà fait mention d'un des axes majeurs de

---

[42] . Voir le supplément *El Mundo. Campus* (1/06/2005); *El País* (26/04/2010), "Le nouveau système éducatif a soulevé l'opposition d'un mouvement étudiant sans précédent" (*El País*; 19/09/2010). « Les étudiants opposés au processus de Bologne, prévoit la commercialisation de l'éducation dans un manifeste » (*La Vanguardia*; 22/01/2009).

[43] Nous entendons "institutionnalisation" comme un processus dans lequel les pratiques sociales sont standardisées et deviennent des normes structurelles qui sanctionnent et légitiment le comportement dans la société

[44] Les six objectifs énoncés dans la déclaration de Bologne sont : l'adoption d'un système universitaire similaire et facilement compréhensible ; l'adoption d'un système basé essentiellement sur deux cycles principaux – Licence et Master ; l'établissement d'un système de crédit – équivalent à l'ECTS – comme étant un moyen pertinent de promouvoir une mobilité plus grande des étudiants ; la promotion de la coopération européenne dans l'évaluation de la qualité ; la promotion de la nécessité d'une dimension européenne de l'enseignement supérieur.

la déclaration de Bologne : « pour intégrer de manière compétitive les meilleurs centres de l'enseignement supérieur dans le nouvel espace universitaire européen qui commence à voir le jour »[45]. Ce processus, décrit dans la loi comme un objectif encore confus, mal défini, fut développé plus clairement par le Ministère de l'Education deux années plus tard dans un document devant être débattu, qui spécifiait les moyens et les mécanismes d'intégration du système universitaire espagnol à l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur. Bien que la nouvelle loi ne mentionnait pas l'architecture de la nouvelle structure dont il était question dans la réforme proposée par Bologne, le dernier document, intitulé "Intégration du système universitaire espagnol dans l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur", publié en 2003, faisait des propositions spécifiques qui allaient donner naissance aux mesures réglementaires. Ce texte de base à la discussion, contenait des "techniques discursives" (Fairclough, 2009) de haut niveau. Examinons quelques-uns des termes les plus controversés :

a) A quelle société de la connaissance nous référons-nous ?

Tout au long des années 1990, l'UE insistait de plus en plus sur la nécessité pour l'Europe de faire partie de l'économie et de la société de la connaissance, un artefact rhétorique sans définition et sans précision (Ravinet, 2009), dont on trouve la version la plus éloquente dans le document intitulé "L'UE et la société basée sur la connaissance"[46], ou bien dans la résolution de la Commission européenne intitulée "Le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance"[47]. C'est une véritable caisse de résonance pour un discours plein d'ambiguïtés, alors qu'il s'agit en réalité de reconquérir la place de l'Europe dans le monde et de préserver une influence formative à un moment où la géopolitique globale se déplace pour la première fois de l'Atlantique Nord vers les pays riverains du Pacifique (Japon et Australie). Des termes tels que "employabilité", "mobilité" et "compétitivité" sont aussi

---

[45] Loi Organique 6/2001 sur les Universités (BOE nº 307, 24/12/2001).

[46] Commission européenne (2003) : *L'UE et la société basée sur la connaissance*. Luxembourg : Office de Publications de la Communauté européenne.
Sur le site : http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/36/es.pdf

[47] Voir : COM (2003): "Le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance" sur le site :
http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11067_es.htm]

incorporés dans une matrice cognitive tout autant que normative visant à renforcer le marché unique européen et la libre circulation des travailleurs en accord avec la stratégie de Lisbonne (2000). D'une certaine façon, Anthony Giddens (2006) l'avait déjà suggéré dans un article de journal publié en Espagne sous le titre "Améliorer les universités européennes" quand il déclara : « Que signifie cet élargissement ? Pourquoi les leaders politiques sont-ils si intéressés par l'expansion des universités ? Les raisons sont avant tout économiques. Ils doivent composer avec les forces puissantes qui transforment aujourd'hui les économies de tous les pays développés. » En d'autres termes, le discours prétentieux sur la société de la connaissance constitue en lui-même une "politique de réalité" qui limite et articule les capacités du gouvernement et qui les interprète. L'enseignement supérieur est l'une des voies pour établir l'Europe de la connaissance comme prévu dans la stratégie de Lisbonne (2000), en activant le prétendu triangle de la connaissance, recherche, éducation et innovation – un mécanisme paré de rationalité scientifique afin que l'économie profite de l'exigence de compétitivité. Depuis que le Conseil Européen a déterminé un nouvel objectif stratégique pour l'Union Européenne à Lisbonne en mars 2002, qui est d'en faire la société et l'économie basée sur la connaissance les plus avancées au monde, le processus de Bologne a cessé d'être le seul moteur du changement et de la modernisation des universités en Europe, et il est devenu un moyen de plus dans « l'espace d'action publique à intensité variable » (Muller & Ravinet, 2008; p.664) du programme "Education et formation 2010" conduit par l'UE.

La rationalité cognitive acquise par l'Européanisation des politiques se construit par le biais d'une « logique de comparaisons permanentes, qui sont légitimées et mises en place grâce à de "nouvelles stratégies", dans le but de trouver des solutions plus efficaces et plus rentables » (Nòvoa, 2010; p.35). La méthode ouverte de coordination est l'une d'entre elles (Wodak & Fairclough, 2010).

b) *L'harmonisation de la structure des parcours ou redéfinition des modèles universitaires traditionnels*

Comme nous l'avons déjà mentionné dans d'autres textes (Pereyra, Luzón & Sevilla, 2008; Faraco, Luzón & Torres, 2009; Luzón, Sevilla & Torres, 2009), la création d'une structure équivalente et intelligible des cours universitaires est un autre des objectifs majeurs du processus et l'un des plus originaux pour le développement de l'EEES. Il ne s'agit pas uniquement d'encourager la mobilité des étudiants ou

d'harmoniser des cursus similaires, mais aussi de garantir une formation professionnelle suffisante dans un marché du travail étendu et diversifié, et surtout forcément compétitif. C'était mis en évidence dans la stratégie de Lisbonne (2000) et dans les documents ultérieurs spécifiant cette stratégie, tel que le programme "Education et Formation 2010" (Commission européenne, 2004), dans le but de combattre le niveau inquiétant du chômage qui représentait 21% de la population active, l'Espagne ayant un des taux les plus élevés (Eurostat, 2011)[48]. La démarche s'inscrivait dans la tendance internationale à renforcer l'idée d'un enseignement universitaire qui produirait des personnes qualifiées professionnellement et améliorerait ses relations avec le marché. Les conséquences de cette tendance sont nombreuses et profondes, car elle invite à une reconsidération des fonctions et des objectifs traditionnels de l'université et par-dessus tout, de l'esprit de ses modèles historiques tel que celui de Von Humboldt, où les objectifs de professionnalisation occupent un rôle secondaire.

L'Espagne agit conformément aux postulats de base dans la mise en place de l'EEES, suivant les principes de Bologne et les accords des différentes conférences de suivi, où les discours clairement orientés vers la formation professionnelle, priment sur l'enseignement général, culturel ou humaniste. (La proposition présentée pour être examinée par les universités et l'administration de l'éducation dans les Communautés Autonomes, prévoit d'harmoniser la structure cyclique de l'enseignement universitaire avec celle proposée par la déclaration de Bologne qui est majoritaire dans la plupart des Etats de l'Union Européenne et dans le reste du monde. Ministère de l'Education. Document cadre pour l'établissement de l'EEES). Il est question "d'harmoniser" les politiques, c'est à dire de les adapter aux directives européennes ou à un mode de gouvernance imbriqué à plusieurs niveaux.

Le document cadre pour l'application des directives sur l'EEES précise que le premier cycle de l'enseignement supérieur universitaire

[48] L'inquiétude face au problème de l'augmentation du chômage en Europe a déjà été exprimée en 1993 dans le *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi* (Commission européenne, 1993), qui a mis en évidence la nécessité de mettre en place des politiques de formation permanente et qui aurait affecté sans aucun doute l'enseignement supérieur.

doit être la "Licence", durant entre 180 et 240 ECTS (European Credit Transfer System – Système européen de transfert de crédits de cours), c'est une nouvelle structure dont le but évident est de se concentrer sur l'acquisition de connaissances et de compétences afin d'obtenir une qualification professionnelle qui offre de réelles opportunités d'emploi sur le marché du travail. Le second cycle ou "Master" dure entre 60 et 120 ECTS et est destiné à la spécialisation professionnelle ou à la recherche.

En Espagne, la question du premier cycle traditionnel qui dure cinq ou six ans, s'est posée. Est-ce que c'était un premier cycle ? Si c'était le cas, sa durée devait être reconsidérée (3-4 ans) et les études de deuxième cycle devaient être renforcées (il fallait réorganiser au moins l'offre officielle du Master). Quand un nouveau gouvernement social-démocrate arriva au pouvoir en Espagne, il essaya d'encourager l'établissement de l'EEES et, alors que l'on discutait de la révision de la loi de l'Université votée par le gouvernement précédent quatre ans plus tôt. Une nouvelle réglementation fut adoptée en 2005 qui établissait la structure de l'enseignement universitaire et qui organisait de nouveaux cursus[49] de premier cycle et de second cycle. Il ne semblait pas raisonnable de repousser une réglementation qui devait être approuvée plus tard, à un plus haut niveau normatif tel que la modification d'une loi organique, alors que l'année 2010 approchait et que les mesures d'application en Espagne étaient très en deçà de ses voisins européens. Néanmoins, dès 2003 un bon nombre d'enseignements expérimentaux avaient déjà été entrepris concernant la mise en place des nouveaux crédits ECTS, dans le but de respecter la réglementation du système de crédits européen qui demandait une adaptation[50] progressive. La totalité des règles normatives du processus est empreinte d'artifices techniques étant donné la demande implicite de changement de mentalité en vue de l'introduction du nouveau système de crédits, présenté comme bénéfique pour la "qualité de l'enseignement", l'étudiant se trouvant au centre des nouvelles méthodologies de l'enseignement universitaire (l'adoption

[49] L'arrêté royal 55/2005 (21 janvier), qui a établi la structure de l'enseignement universitaire et réglementait le premier cycle universitaire officiel et l'arrêté royal 56/2005 (21 janvier) réglementant le deuxième cycle universitaire officiel. BOE, nº 21, 25/1/2005).

[50] Voir la disposition transitoire de l'arrêté royal 1125/2003 (5 septembre), qui établit le système de crédit européen et le système de notation des diplômes universitaires officiels dans toute l'Espagne (BOE, nº 224, 18 septembre 2003).

du système de crédits ECTS entraîne un changement du système et de la méthodologie de l'enseignement qui devrait favoriser l'apprentissage et l'auto-formation).

Nous avons là un exemple où la fonction du langage apparaît dans toute sa subtilité, le changement implique la "qualité" et l'expérimentation du nouveau système de crédits apporte un nouveau système d'enseignement plus compétitif qui peut être utilisé tout au long de la vie une fois que les "compétences" ont été acquises. Comme vous pouvez le voir, les artifices du langage utilisent un nombre de procédés rhétoriques creux, dépourvus de tout contenu véritable.

La réglementation, approuvée par le nouveau gouvernement socialiste en 2005 sur la structure des études universitaires, présente de nombreuses omissions. Elle conserve l'ambiguïté sur la durée des nouveaux premiers et second cycles et donne aux universités la responsabilité de structurer les cours conformément aux directives définies. Les études de second cycle (Master et Doctorat.) furent organisées de manière plus souple, mais sans préciser la durée du Master (60-120 crédits et un ou deux ans), en fonction du niveau du premier cycle, et sans lignes directrices générales. Au contraire, l'existence du cursus de Master jusqu'ici inexistant en tant qu'études de second cycle, fut soulignée comme une innovation importante. La demande et les attentes concernant les études de Master ont conduit les universités à accélérer leur offre, dès que la modification de la Loi de l'Université de 2001 fut adoptée en 2007[51], les mécanismes de réglementation nécessaires à la spécification des structures du premier cycle, du Master et du Doctorat furent mises en application (article 33, articles 37 et 38 modifiés de la LOU), bien qu'il n'y eut pas de différences fondamentales. La structure des nouveaux cursus universitaires fut spécifiée définitivement à la fin 2007[52]. Elle fut considérée comme une des réglementations essentielles dans le processus de réforme des universités pour la construction de l'EEES en Espagne et comme une référence réglementaire en ce qui concerne le nouvel aménagement des cursus universitaires et des diplômes officiels. Dorénavant, l'initiative concernant le processus était transférée aux universités et à leur cadre institutionnel pour la

[51] Loi organique 4/2007 (12 avril) modifiant la Loi organique des Universités 6/2001 (21 décembre) (BOE nº 89 13/04/2007).

[52] L'arrêté royal 1393/2007 (29 octobre) établissant la réglementation de l'enseignement universitaire officiel (BOE, nº 260, 30 octobre 2007).

préparation, l'analyse, l'approbation et la mise en place des nouveaux cursus officiels du système universitaire espagnol.

La durée du premier cycle était donc de 240 crédits (quatre ans), contrairement aux 180 crédits et aux trois ans prévus à l'origine et mis en place pour la Licence dans de nombreuses universités européennes. Apparemment, la réduction du cursus traditionnel de cinq ans à trois ans, avait été jugée excessive. En ce qui concerne les Masters, ils étaient de 60 crédits et d'une durée d'un an, ce qui se différenciait à nouveau des universités européennes où ils duraient deux ans. Toutefois, malgré les différences et les divergences dans leur véhicule discursif prédominant, en l'espace de tout juste deux ans (2006-2008), l'offre des Masters officiels s'élevait à plus de mille. Mi-2010 en particulier, il y avait 1870 cursus de Masters authentifiés et les attentes sont si grandes dans les années à venir, que le chiffre pourrait atteindre 3000. La qualité est sensée être garantie par les mécanismes de vérification et de suivi fixés par la réglementation. Les challenges et les nouvelles attentes se portent maintenant sur la coopération interuniversitaire et les Masters internationaux afin de promouvoir la mobilité.

D'un point de vue normatif, l'harmonisation et la structure des nouveaux cursus se concluent par un autre dispositif réglementaire, il s'agit du Supplément européen au diplôme (European Diploma Supplement), une nouveauté jusqu'à présent dans la légitimation du mécanisme d'adaptation à l'EEES. C'est un document qui détaille la carrière universitaire et les compétences acquises et qui a été réglementé en même temps que l'adaptation aux crédits européens.

c) *L'amélioration de la qualité des systèmes d'accréditation ou les nouveaux modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur*

Dans la déclaration de Bologne, le dispositif réglementaire de l'harmonisation et de l'européanisation, on peut remarquer qu'au-delà des différences nationales, il existe une tendance au changement des modes de gouvernance dans l'éducation et la formation mais aussi dans l'enseignement supérieur. Il y a des mécanismes de substitution qui constituent de nouvelles techniques de gouvernance réduisant le contrôle exercé par les Etats nationaux, ou plus simplement, leur permettant de s'assurer de la suffisance de la qualité en s'appuyant sur les résultats obtenus par les agences d'évaluation (Faraco, Luzón &

Torres, 2009). Cela signifie que le concept de qualité n'a pas été reformulé, puisqu'il continue d'être centré sur l'action de certains mécanismes d'évaluation fonctionnant avec des indicateurs dont les références sont toujours l'efficience et l'efficacité de systèmes nationaux au regard de la responsabilité d'un point de vue que l'on peut qualifier de purement économique. C'est pourquoi, António Nòvoa (2010, p. 37) trouvait tout à fait approprié d'affirmer « qu'une conception arithmétique du pouvoir est complètement inadéquate. ».

Quoiqu'il en soit, dans la rhétorique politique et institutionnelle, comme il est écrit dans l'article 149.1 du Traité Constitutionnel de l'Union Européenne, la qualité se comprend comme quelque chose en plus : « La Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre les Etats membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leurs actions tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique. » (Journal Officiel de l'Union Européenne C 321 E/3, 29.12.2006, p.112).

Comme nous pouvons le déduire de ce passage, la qualité devient un élément clé et légitime, en conséquence, une intervention de l'UE dans les politiques éducatives nationales. Cela constitue donc un nouveau mode de gestion supranationale, communément appelée "Méthode ouverte de coordination", sur la base de laquelle ont été conçues les agences d'évaluation et d'accréditation au niveau national et régional, avec le principe de coopération entre elles et de coordination au niveau supranational par le biais d'une agence des agences connue sous le nom de "Réseau européen pour l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur" (European Network for Quality Assurance in Higher Education - ENQA)[53].

Les universités espagnoles ont mis du temps à participer aux mécanismes de contrôle, d'efficience, d'efficacité et de résultats associés aux pratiques du marché. Un des premiers programmes institutionnels d'évaluation de la qualité dans les universités fut créé en 1995 par le Premier plan national pour l'évaluation et la qualité

[53] L'ENQA a été crée en 1998, peu avant la déclaration de Bologne, dans le but de promouvoir le « Co-fonctionnement européen » dans les domaines de l'évaluation et de l'accréditation. Pour plus d'informations, voir son site web : http://www.enqa.net

dans les universités, qui n'a jamais vu le jour. Avec la mise en place du processus de Bologne, la garantie de la qualité dans les universités a pris plus d'importance et a trouvé un nouvel élan. En 2001, la LOU a créé l'Agence nationale pour l'évaluation de la qualité et l'accréditation (ANECA – Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación), qui fut rejoint petit à petit par les Agences autonomes, ce qui prouvait que l'université espagnole était engagée dans un processus constant d'évaluation institutionnelle avec l'objectif d'assurer l'excellence des cursus diplômant, de permettre une plus grande transparence et une meilleure insertion sur le marché du travail. En fait, sous le slogan de "garantie de qualité", ces dix dernières années, les universités espagnoles ont développé un processus de réglementation extrêmement complexe d'accréditation et de vérification des nouveaux cursus de premier et de second cycle et l'accréditation du personnel universitaire enseignant, dans lequel la qualité basée sur des critères quantifiables, vérifiables et objectifs a constitué le discours dominant. Bien que la performance de l'ANECA bénéficie d'un large consensus[54], l'enjeu est de dépasser la forte complaisance et l'ambivalence générée par le discours sur la qualité pour lui permettre de s'adapter aux exigences sociales, scientifiques et de productivité, que nécessite chaque situation particulière.

En conclusion

Le processus de Bologne et l'adaptation à l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (EEES) ont eu une importance particulière pour la recontextualisation des universités espagnoles. C'est un processus complexe, dynamique et relativement récent, qui est à l'origine du besoin d'amélioration ressenti et exprimé par les universités, ainsi que du désir des différents gouvernements d'entreprendre des réformes dans la sphère de l'éducation qui joue un rôle important dans le progrès économique de l'Union Européenne. Laissant derrière elle une résistance relativement faible, la maxime d'Ortega y Gasset est toujours d'actualité : « L'Espagne est le problème, l'Europe la solution. » L'enseignement supérieur a constitué un tremplin pour sécuriser l'Europe en tant que vaste espace d'éducation ou de formation, avec une forte composante économique dans son discours qui a instrumentalisé la société de la connaissance

[54] Voir http://www.aneca.es

pour lui donner une valeur économique. Comme nous l'avons déjà dit, une des mélodies les plus dissonantes est la transition entre un modèle universitaire forgé dans une identité historique particulière, avec un certain caractère Humboldtien et imprégné d'un certain élitisme et un modèle plus standardisé, breveté par le processus de Bologne qui propose des cursus courts (premier cycle) accessibles à un fort pourcentage de jeunes avec une caractéristique très professionnelle orientée vers le marché du travail.

En Espagne, en dépit de différences substantielles avec les pays voisins, les formes d'adaptation auxquelles l'université a dû faire face au cours des dernières décennies, ont été similaires et ont répondu à un "idéal de réglementations" qui a affecté de manière radicale la construction des politiques nationales. La réglementation du processus a subi une charge discursive considérable et, malgré la désinvolture de certaines opinions, nous avons retrouvé la capacité critique de nous positionner sur le champ de force latente de la "logique d'adaptation" de l'enseignement universitaire au marché du travail. Dans ce sens, les gouvernements de droite ou sociaux-démocrate d'Espagne, ont tous deux construit le grand Espace Européen de l'Enseignement Supérieur à travers la promotion d'un dispositif législatif qui a rendu possible l'harmonisation de la structure des études, l'organisation et le contenu de nouveaux cursus et la garantie de qualité grâce aux agences créées dans ce but. Ce que nous avons obtenu, c'est un outil institutionnel qui a exigé des ressources humaines et matérielles pour répondre aux attentes et qui nous a fourni des leçons inattendues mais précieuses qui interviennent dans la formation des identités professionnelles avec des conséquences à long terme.

Références bibliographiques

CASCANTE, C. (2009): "¿Refundar Bolonia? Un análisis político de los discursos sobre El proceso de creación del Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista Española de Educación Comparada,* 15, pp.131-161.

GONZALEZ, F., Juan Carlos, LUZON, A. & TORRES, M. (2009): "Retos y riesgos en la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior", in *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11 (1);

Disponible en: http://redie.uabc.mx/vol11no1/contenido-faraco.html

GIDDENS, A. (2006): "Mejorar las universidades europeas", *El País,* (10.04.2006).

LAKOFF, G. (2007): *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político.* Madrid: Ed. Complutense.

FAIRCLOUGH, N (2003): "El análisis crítico de discurso como método de investigación en las ciencias sociales". In R. Wodak and M. Meyer (eds.): *Métodos de análisis crítico de discurso*. Barcelona: Gedisa, pp. 179-204.

---------- (2008)*:* "El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: Las universidades". *Discurso & Sociedad*, 2(1), pp. 170-185.

FAIRCLOUGH, N. & WODAK, R. (2009): "El 'proceso de Bolonia' y la economía basada en el conocimiento. Un enfoque de análisis crítico de discurso". In Mónica Pini (ed.): *Discurso y educación. Herramientas para el análisis crítico*. San Martín (Buenos Aires- Argentina): Universidad de San Martín

FOSS, R. & LINDBLAD, S. (2010): "La Educación Superior en pleno cambio. Gobierno de la Universidad y tablas internacionales de clasificación", *Cuadernos de Pedagogía,* 403; pp. 69-73.

FOUCAULT, M. (1979): *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI

Fundación Conocimiento y Desarrollo (CYD) (2011): *Informe CYD 2010*. Madrid: Fundación CyD. Disponible en: www.fundacioncyd.org

GAETE QUEZADA, R. (2011): "La responsabilidad social universitaria como desafío para la gestión estratégica de la Educación Superior: el caso de España", *Revista de Educación*, 355, pp.109-133.

HERNÁNDEZ ARMENTEROS, J. (2010) (dir.): *La Universidad española en cifras*. Madrid: Conferencia de Rectores Universitarios (CRUE)

KEHM, B. (2011): *La* **gobernanza en la Enseñanza Superior.** *Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Barcelona: Octaedro

KIRBY, D. A., GUERRERO, M. & URBANO, D. (2011): "Making universities more entrepreneurial: development of a model", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 28, pp.302-316

LINDBLAD, S., & FOSS, R. (2009): "Transnational governance of higher education". In Thomas Popkewitz & Fazal Rizvi (Eds.): *Globalization and the Study of Education.* Chicago: National Society for the Study of Education Yearbook

LINDE, E. (2010): *El proceso de Bolonia: un sueño convertido en pesadilla*, Pamplona (España): Thomson Reuters

LUZON, A., SEVILLA, D., & TORRES, M. (2009): "La construcción del Espacio Europeo de Educación Superior. Principales tendencias en la política universitaria europea". In Alfredo Jiménez Eguizábal (2009): *La convergencia europea: reto público y cuestión de confianza,* Madrid: Dikynson; pp.59-83.

MEYER, J. W., & SCHOFER, E. (2006): "La universidad en Europa y en el mundo: Expansión en el siglo XX", *Revista de Educación Comparada,* (12), pp.15-36.

Ministerio de Educación (2010): *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2010-11*. Madrid: Secretaría General Técnica. Disponible en:

[http://www.educacion.gob.es/educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras.html]

MULLER, P., & RAVINET, P. (2008): "Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du processus de Bologne", *Revue internationale de politique comparée,* 154, pp.653-665.

NOVOA, A. (2010): "La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación", *Revista Española de Educación Comparada*, 16; pp.23-41.

PEREYRA, M. A., LUZÓN, A. y SEVILLA, D. (2008): "Spanish universities and the process of construction of the European Higher Education Area (EHEA). Challenges and structural difficulties". In Donatella Palomba (ed.): *Changing universities in Europe and the "Bologna Process". A seven country study*, Roma: Aracné; pp.149-194.

ORTEGA Y GASSET, J. (1992): *Misión de la universidad y otros ensayos sobre educación y pedagogía.* Madrid: Alianza Editorial.

RAVINET, P. (2009): "Comment le processus de Bologne a-t-il commencé? La formulation de la vision de l'Espace Européen d'Enseignement Supérieur en 1998", *Éducation et Sociétés*, 24 (2), pp.29-44.

TEICHLER, U. (2006): El Espacio Europeo de Educación Superior: visiones y realidades de un proceso deseable de convergencia. *Revista Española de Educación Comparada*, 12, pp.37-79.

VAN DIJK, T. A. (2009): *Discurso y poder: contribuciones a los estudios críticos del discurso.* Barcelona: Gedisa.

WODAK, R. (2003): "¿De qué trata el análisis crítico de discurso?". In Ruth Wodak and Michael Meyer (eds.): *Métodos de análisis crítico de discurso*. Barcelona: Gedisa, pp.17-34.

WODAK, R., & FAIRCLOUGH, N. (2010): "Recontextualizing European higher education policies: the cases of Austria and Romania", *Critical Discourse Studies*, 7 (1), pp.19-40.