

Crise universitaire : autopsie d'un désordre

Les projets de réorganisation de l'enseignement supérieur en discussion aujourd'hui s'inscrivent dans une dynamique qui dépasse largement les frontières de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Même si elles sont réelles, ce ne sont pas d'abord les contraintes budgétaires qui guident ces réformes, mais la recherche d'un cadre général qui organise la coopération entre institutions universitaires et hautes écoles. Ces projets peinent à trouver le consensus qui leur assurera légitimité et efficacité.

MICHEL MOLITOR ET JEAN-ÉMILE CHARLIER

Début janvier 2013, la presse a fait état d'une lettre ouverte adressée au recteur de l'UCL par ses cinq collègues qui entendaient stigmatiser de manière carrée sa campagne d'opposition contre le projet de réforme du paysage de l'enseignement supérieur promu par le ministre Marcourt. Dans cette lettre, les recteurs des cinq autres institutions estimaient que le projet contenait nombre d'éléments utiles et positifs et entendaient poursuivre le dialogue positif entrepris avec le ministre.

Cette démarche pour le moins inhabituelle intervenait dans un moment de haute tension entre le ministre et l'UCL, mais aussi après que plusieurs hautes écoles du réseau libre catholique ont dit leur opposition au projet. De son côté, le MR, dans l'opposition, avait formulé un certain nombre d'objections par la voix de Françoise Bertieaux. Le 17 février, le projet faisait l'objet d'une transaction proposée par le CDH, partenaire de la majorité. Cette transaction semblerait avoir été oubliée dans les versions du projet disponibles à la fin du mois de mars.

En mars, le projet a été soumis à une large consultation auprès des « acteurs institutionnels » de l'enseignement supérieur, universités et hautes écoles, mais aussi des organisations étudiantes et des syndicats actifs dans le secteur.

La lettre ouverte adressée à l'UCL a été plus qu'une péripétie dans la longue marche du projet de décret du ministre Marcourt. Elle exprimait l'inquiétude des recteurs devant les risques d'une situation de blocage. Elle est aussi l'indicateur d'une transformation toujours en cours des relations et des rapports de force à l'intérieur du champ universitaire. Elle appelle donc une analyse politique qui mette en relation l'histoire de l'enseignement supérieur de la Fédération Wallonie-Bruxelles, des enjeux qui y ont été construits et des stratégies qui y ont été déployées, et les surplombs internationaux qui ont orienté les préférences et les choix locaux.

LES ÉVÈNEMENTS LOCAUX

Dès 2009, le ministre Marcourt projetait de réorganiser le paysage de l'enseignement supérieur. Tous les acteurs étaient demandeurs d'une initiative de ce type, aucun ne se déclarait satisfait de la situation existante. Le projet avait d'ailleurs été annoncé dans la déclaration de politique communautaire, lors de la constitution du gouvernement : « Le gouvernement estime, en effet, qu'il est indispensable de fixer un cadre qui notamment balise les processus de fusions, afin d'éviter, entre autres, une diminution de l'offre et de l'accès à l'enseignement supérieur. » Depuis ce moment, le ministre a respecté cette feuille de route. Il ne s'est pas contenté de gérer ce dossier très difficile en prenant des mesures techniques, il a amené une vision authentiquement politique du paysage de l'enseignement supérieur. Parce qu'elle est à ce point politique, cette vision a suscité l'adhésion de certains, le rejet ou la méfiance d'autres. Nous y reviendrons.

L'élaboration du projet a été précédée d'une table ronde visant à faire le point sur l'état de l'enseignement supérieur après l'introduction du décret « Bologne ». Dans son discours de lancement de la table ronde du 14 décembre 2009 au Palais des Académies¹, le ministre a été explicite sur son projet et sur l'intérêt qu'il accordait à la logique territoriale :

Il me semble que, progressivement, le paysage de notre enseignement supérieur devrait être organisé autour de grands pôles d'enseignement et de recherche qui resserreraient les collaborations entre eux et associeraient plus étroitement encore les différents opérateurs actuels de l'enseignement. [...] la logique des réseaux telle que nous la connaissons depuis un siècle et demi est-elle encore appropriée à ce jour ? Une logique territoriale ne serait-elle pas plus pertinente ?

Les travaux de cette table ronde se sont déroulés de fin 2009 à mi-2010. Les universités, les hautes écoles, l'enseignement supérieur artistique et l'enseignement supérieur de promotion sociale se sont impliqués dans ces travaux.

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret relatif à l'enseignement supérieur, il est affirmé que la table ronde a eu une double fonction de

¹ www.ulb.ac.be/cne/tableronde/discoursmarcourt.pdf.

concertation et d'évaluation. Cette affirmation est peut-être excessive puisque les conclusions de la table ronde ont été déposées à la mi-2010, alors que certains processus de fusion amorcés depuis trois ou quatre ans n'avaient pas encore abouti (ou échoué). On peut dès lors difficilement parler d'évaluation de processus en cours.

Les travaux de la table ronde indiquent clairement la volonté de mettre au point des mécanismes de régulation du secteur à deux niveaux : un niveau général (ce sera la future « Académie » commune) et au niveau local (les « pôles »).

Sans évoquer les processus de rapprochement qui étaient alors toujours en cours, le rapport final du groupe « paysage institutionnel » de la table ronde daté du 20 mai 2010 établit :

Un pôle académique peut être défini comme étant le regroupement de plusieurs établissements d'enseignement supérieur (universités, hautes écoles, écoles supérieures des arts et établissements d'enseignement supérieur de promotion sociale) autour d'au moins une ou de plusieurs universités avec pour objectif d'améliorer l'offre d'enseignement supérieur en Communauté Wallonie-Bruxelles au bénéfice de l'étudiant, des enseignants, des équipes de recherche et de la société en général. Les missions du Pôle doivent être concentrées principalement sur ce qui se rapporte à « l'étudiant » et à « l'encadrant » des premier et deuxième cycles d'études.

Par ailleurs, il n'y avait pas, à ce moment-là, de consensus sur le nombre de pôles, les chiffres de trois ou quatre étaient les plus couramment avancés.

Après les travaux de la table ronde, le cabinet Marcourt a commencé à élaborer un projet de réforme visant à remplacer les dispositifs de coopération mis en place en 2004 par le décret « Bologne » de la ministre Dupuis et progressivement opérationnalisés par plusieurs décrets de la ministre Simonet, responsable de l'enseignement supérieur entre 2005 et 2009.

L'exposé des motifs² précise les intentions de manière quelque peu paradoxale :

Sans renier le décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et finançant les universités, la cohérence de l'offre d'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles s'est progressivement renforcée.

et

Ainsi, si, au cours des dernières années, certains rapprochements se justifiaient pleinement et ont fait sens de par la complémentarité de leurs composantes, d'autres ont été plus difficiles à mettre en œuvre. Il en va ainsi par exemple des projets d'Académies universitaires institués par le décret du 31 mars 2004 précité. Ce que d'aucuns ont, par exemple, qualifié parfois de « risque de la vente par appartements » pour évoquer les rapprochements et les fusions de filières ou d'établissements d'enseignement supérieur « au coup par coup », témoigne de ce besoin de cohérence.

² www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/ac-arec/documents/1_EDM_Paysage_DEF-1ere_lecture.pdf.

UNE IRRÉSISTIBLE ÉVOLUTION INTERNATIONALE

On peut considérer que le mouvement de remise en question des modes de fonctionnement de l'enseignement supérieur dont découlent les débats actuels en Fédération Wallonie-Bruxelles a commencé en 1983 aux États-Unis³. C'est cette année-là qu'y est publié le rapport *A Nation at Risk: the Imperative of Educational Reform*⁴, qui installe l'idée selon laquelle l'enseignement est un instrument essentiel dans la compétition internationale. Pour ses auteurs, l'incapacité des États-Unis à tenir tête à leurs rivaux était une conséquence de l'apathie de leur système éducatif. Le rapport a voulu montrer que les lois de 1958 et 1961, adoptées pour améliorer les compétences des jeunes Américains, après que Spoutnik a fait douter le pays de son avance technologique, n'avaient pas eu les effets escomptés et qu'au contraire, leurs performances avaient décliné de façon ininterrompue de 1963 à 1980. C'est aussi en 1983 que le US News and World Report a publié son premier classement annuel des meilleures universités d'Amérique. Controversé depuis sa première édition, ce *ranking* qui s'affirme le plus influent au monde continue à être réalisé année après année et a été suivi de beaucoup d'autres. Il a contribué à faire admettre qu'il était méthodologiquement possible d'établir pareil classement des universités.

C'est enfin en 1983 que le président Reagan a lancé son initiative de défense stratégique, dite « guerre des étoiles » par ses détracteurs. Ces trois événements illustrent l'engagement des États-Unis dans une définition de l'enseignement supérieur qui le disputait jusque-là avec une autre conception qui, dans la foulée du Civil Rights Act de 1964 en faisait d'abord un instrument mis au service d'un idéal d'égalité des chances, notamment par les mesures d'*affirmative action*. À partir de 1983, l'enseignement supérieur est d'abord considéré comme une pièce essentielle mise au service de la compétition militaire et économique entre les pays et régions du monde. Cette conception exige d'identifier les étudiants ayant le meilleur potentiel pour les diriger vers les meilleurs établissements, elle légitime donc pleinement les *rankings*.

En 1987, le gouvernement américain a fait pression pour que la qualité devienne le thème prioritaire des actions de l'OCDE sur l'enseignement⁵. En 1988, le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (Ceri) a lancé le projet International Indicators of Education Systems (Ines), qui visait à mettre au point des indicateurs permettant de comparer les performances des systèmes nationaux d'enseignement. La concrétisation est venue avec le lancement, en 1997, du Programme for International Student Assessment, mieux connu sous l'acronyme Pisa. Dans la foulée, l'OCDE réalise depuis 2010 une vaste expérimentation visant à s'assurer qu'il est possible de faire de même avec l'enseignement supérieur. Les résultats de la Feasibility Study for the Assessment of Higher Education Learning Outcomes ont été présentés ces 11 et 12 mars 2013.

3 Pour une description plus complète de ce contexte international, voir Croché S., 2010, *Le pilotage du processus de Bologne*, Louvain-la-Neuve, Académia, dont cette section est partiellement inspirée.

4 http://datacenter.spps.org/uploads/SOTW_A_Nation_at_Risk_1983.pdf.

5 Pour une analyse détaillée de cette question voir Normand R., 2011, *Gouverner la réussite scolaire. Une arithmétique politique des inégalités*, Peter Lang, École normale supérieure de Lyon.

L'Europe a mis un peu de temps pour se mettre au diapason idéologique des États-Unis. En 1988, réunis à Bologne, des recteurs d'université rédigent la Magna Charta Universitatum⁶, véritable manifeste de l'université de l'avenir. Ils y insistent sur l'indispensable indépendance de l'université (« Pour s'ouvrir aux nécessités du monde contemporain, elle doit être indépendante de tout pouvoir politique, économique et idéologique »), sur la formation permanente, ils recommandent la mobilité des enseignants chercheurs et des étudiants, et une politique d'équivalence des diplômes. En 1989, l'European Round Table of Industrialists (ERT), fondée par Étienne Davignon, a publié un rapport consacré à l'enseignement supérieur, *Education and European Competence*, dans lequel étaient prônés un renforcement des liens entre l'université et l'entreprise, et l'harmonisation progressive des systèmes nationaux d'éducation. En 1995, l'ERT a publié un autre rapport *Education for Europeans: towards the learning society*⁷, préparé par Ph. de Woot et Ph. Cochinaux, de l'université catholique de Louvain en collaboration avec la Conférence des recteurs européens, (la CRE, devenue l'EUA — European University Association — en 2001) qui invitait à revoir radicalement la représentation commune de l'université et de ses missions. La même année, Édith Cresson et Padraig Flynn, tous deux commissaires européens, ont publié un Livre blanc sur l'éducation et la formation. *Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive*⁸, qui rend plus explicite encore qu'elle ne l'était la volonté de la Commission européenne de s'appuyer sur l'enseignement supérieur pour transformer la société et l'économie du vieux continent.

Les rapports rédigés à la demande des responsables politiques de l'enseignement supérieur se sont alors succédé. En Communauté flamande de Belgique, l'ancien recteur Dillemans a remis en 1997 le rapport *Optimalisering Universitair Aanbod in Vlaanderen*, dans lequel il plaide pour le développement d'universités de qualité, tournées vers le marché international, plutôt que d'universités de proximité. Ce rapport a fait l'objet de débats importants au Parlement flamand en 1998 et en 1999⁹ qui ont abouti à la mise au point d'un projet d'université flamande. En Allemagne, le rapport *Hochschulen für das 21 Jahrhundert* déposé en 1997 a insisté sur la nécessité de renforcer « la compétitivité internationale de l'Allemagne en tant que pays d'études ». Au Royaume-Uni, le *Dearing Report* de 1997 a présenté 93 propositions pour améliorer l'enseignement supérieur. C'est à la suite de ce rapport que Tony Blair a autorisé les universités à fixer elles-mêmes le montant des droits d'inscription. Là aussi un projet national d'université s'est dégagé, même s'il a été très controversé. En Italie, le rapport *Autonomia didattica e innovazione dei corsi di studio di livello universitario e post-universitario* rédigé par le groupe de travail dirigé par Martinotti en 1997, a fait l'inventaire des problèmes rencontrés par l'université dans son pays et a proposé des solutions. En France, le *Rapport Attali*, remis au ministre Allègre en 1998, a pris l'université américaine pour modèle. Ce rapport a été

6 www.magna-charta.org/.

7 <http://bginternational.blogspot.de/images/EuropeanRoundTableOfIndustrialistsReport.pdf>.

8 http://ec.europa.eu/languages/documents/doc409_fr.pdf.

9 Voir <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1997-1998/g883-1.pdf> et <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g1276-1.pdf>.

un des fondements de la réunion de la Sorbonne au cours de laquelle Allègre a actualisé le « dispositif européen de l'enseignement supérieur » (Croché, 2010), c'est-à-dire qu'il a ajusté l'enseignement supérieur, par les modalités de fonctionnement qu'il lui a proposées et les objectifs qu'il lui assignés, aux pressions qui se manifestaient avec une insistance croissante depuis le début de la décennie afin qu'il prenne davantage en compte le marché du travail. La première conférence mondiale sur l'enseignement supérieur organisée par l'Unesco en 1998 a confirmé cette orientation en soulignant que les maîtres mots du nouveau pacte pour l'enseignement supérieur étaient « qualité, pertinence et coopération internationale ».

RÉTROACTES LOCAUX

Les universités de Belgique francophone n'ont pas immédiatement perçu que la rencontre de la Sorbonne de 1998 avait amorcé une vague de réformes sans précédent dans l'enseignement supérieur. L'avis du Conseil interuniversitaire de la Communauté française (CIUF) du 4 mai 1999¹⁰ a rappelé son opposition au 3-5-8 et a recommandé de différer toute décision qui aurait pu engager la Communauté française de Belgique.

Les universités de la Communauté française sont préparées à [...] défendre toute proposition susceptible de reconnaître et de préserver un enseignement universitaire et un enseignement hors université de type long et de type court distincts, spécifiques et complémentaires. [...] Pour ce qui concerne plus particulièrement les universités, le CIUF défend la structure actuelle d'une formation basée sur un large socle théorique suivi d'une qualification professionnelle progressivement plus qualifiée. [...] Précédemment, le CIUF a émis de nettes réserves sur l'adoption par les universités de la Communauté française de Belgique d'une formation à vocation professionnellement qualifiante de niveau « bac + 3 » telle qu'elle est proposée dans le Rapport Attali. Sa pertinence est surtout évidente en France et elle ne correspond pas à une nécessité dans notre Communauté.

Malgré quelques timides ouvertures, cet avis est essentiellement défensif et vise à reporter l'engagement des universités de la Communauté française de Belgique dans des réformes importantes. Cette position sera très longtemps celle de la ministre Dupuis qui, en avril 2001, a déclaré que « le processus d'harmonisation et de restructuration de l'enseignement supérieur en Europe, engagé depuis la déclaration de Bologne, suscite de nombreuses interrogations et diverses craintes tant dans le chef des institutions d'enseignement supérieur que dans celui des étudiants ». Dans le rapport *Trends 2*¹¹ de préparation au sommet de Prague de 2001, G. Haug et C. Tauch indiquent, sans cacher leur étonnement, qu'en Communauté française de Belgique, la « ministre a souligné que le processus figurait au rang des préoccupations à long terme et qu'il

¹⁰ www.ciuf.be/cms/images/stories/ciuf/Avis/avis040599.pdf.

¹¹ www.eua.be/eua/jsp/en/upload/OFFDOC_BP_trend_II.1068715483262.pdf.

convenait d'éviter toute action prématurée ». À partir de ce moment, les agendas de la ministre et des recteurs ne seront plus synchronisés, ce qui va poser de nombreux problèmes.

Ces anecdotes suggèrent que de 1998 à 2000, une bonne partie de l'attention des autorités universitaires de Belgique francophone était monopolisée par la résolution de problèmes locaux. Le mémorandum que les recteurs ont adressé à la ministre Dupuis le 21 mars 2000¹² l'atteste : il ne traite que des questions de financement. Les propositions contenues dans le rapport *Quelles urgences pour une politique universitaire en Communauté française de Belgique ?*¹³ que déposent Bodson et Berleur en 1998 accréditent aussi cette hypothèse. Ce rapport tentait de trouver des solutions non à l'ouverture des universités sur le monde, mais aux problèmes de structuration du paysage universitaire qui se posaient depuis des décennies. S'il a pu ne pas apparaître en phase avec son temps, il l'était avec la réalité contemporaine de ses universités. Les problèmes non résolus de structuration du paysage ont en effet dû être pris en charge par le décret dit « Bologne » de 2004, qui y a perdu une part de sa lisibilité. Le débat démocratique sur l'orientation qu'il fallait donner à l'université était rendu indispensable par les évolutions internationales et par la puissance des prescripteurs de réformes radicales. Dans certains pays (Royaume Uni, entre autres), dans certaines communautés (Communauté flamande de Belgique par exemple), ce débat a pu avoir lieu. Nulle part, il n'a été facile. Des conceptions différentes du rôle et de la place de l'université dans la société se sont opposées, des certitudes ont été balayées, de nouveaux projets ont été esquissés. Quand il a pu avoir lieu, ce débat a pu renouveler le pacte passé entre la société et ses universités, et les mettre en phase. Ce pacte précise les droits et devoirs de chaque partie, ce qui facilite grandement les dialogues. En Communauté française, il n'a pas pu se tenir, ce qui a fait reposer sur les acteurs la tâche impossible de désigner les directions dans lesquelles le bien collectif doit être recherché. Des échanges de haute tenue ont eu lieu dans les institutions et dans différents forums, ils ont inspiré des réformes locales dont la plupart étaient très opportunes, mais ils n'ont pas débouché sur un nouveau pacte entre la communauté et ses universités.

Quoi qu'il en soit, les tergiversations ont pris fin en mars 2001, quand les recteurs ont décidé d'élaborer une position commune à communiquer au monde politique. Leur déclaration du 17 avril 2001¹⁴ suggère toutefois qu'ils se sont engagés dans l'exécution de Bologne en trainant les pieds et avant tout parce que d'autres pays s'y engageaient :

Les recteurs ne percevraient pas l'intérêt d'une modification profonde du système d'études en Communauté française, si l'on pouvait rester indifférent à la dynamique européenne relative à l'harmonisation des cursus. Toutefois, dès le moment où de nombreux pays européens s'engagent dans une harmonisation des diplômes et de leurs intitulés ainsi que de la structure des cursus, les

12 www.cref.be/Memo_2000.htm.

13 www.association-samba.org/IMG/pdf/urgences_en_Europe.pdf.

14 www.cref.be/bologne.htm. Le CReF est un organe politique réunissant les seuls recteurs de diverses institutions universitaires de la Communauté française.

recteurs estiment que le refus d'adhésion au schéma proposé pourrait nuire aux diplômés de leurs universités, en matière de lisibilité du diplôme, de mobilité et d'emploi futur.

Quelles qu'aient été leurs réserves, les recteurs ont mobilisé les universités pour qu'elles s'adaptent à l'architecture d'études 3-5. Aussi, quand en février 2002, la ministre a annoncé qu'elle entendait maintenir le statu quo, le CReF l'a contrainte à entamer des négociations bilatérales¹⁵. Un accord n'a été trouvé qu'au terme de longs mois de négociations difficiles¹⁶. Pour mémoire, le « décret Bologne » a abouti à la mise sur pied de trois « Académies » visant à regrouper dans un premier temps des institutions universitaires et ensuite à y associer des hautes écoles (HE) selon des modalités qui se sont progressivement précisées. Même s'il est appelé « décret Bologne », toutes les dispositions qu'il comporte à propos des académies et des fusions n'ont rien à voir avec les accords pris dans le cadre du processus de Bologne. En Communauté française de Belgique comme dans la presque totalité des pays constituant l'espace européen de l'enseignement supérieur, le législateur a ajouté aux mesures dictées par les accords internationaux qu'il avait signés des dispositions qui ne visaient qu'à résoudre quelques problèmes locaux.

Les académies ont été constituées en 2004 sur la base d'« affinités » philosophiques. Sur le fond, on peut penser qu'il s'agit moins de choix idéologiques affirmés que d'une option plus empirique découlant du constat de l'existence d'affinités, de proximités historiques. En réalité, c'est l'ULB qui a amorcé le mouvement en constituant dès le 1^{er} février 2002 un « pôle universitaire européen de Wallonie-Bruxelles » regroupant autour d'elle un certain nombre de hautes écoles bruxelloises, à l'exception d'institutions du réseau catholique. Son action a été mal ressentie par les recteurs des autres universités qui, quelques semaines plus tôt, le 12 décembre 2001, avaient pris l'engagement d'avancer de façon concertée : « Les universités recommandent et s'engagent à ce que la mise en œuvre de la réforme soit faite de façon transparente et concomitante dans l'ensemble des institutions. » Cette initiative ne peut donc se comprendre qu'en référence à ce qui s'était passé en Communauté flamande peu avant : à la suite de l'annonce du projet de création d'associations entre les universités et les écoles supérieures, la KUL s'était immédiatement associée avec la majorité des écoles supérieures flamandes, créant ainsi un pôle dominant au grand agacement des autres universités. C'est sans doute pour éviter pareil scénario que l'ULB a pris les devants. Cet incident atteste la fragilité du front des universités à cette période. Des initiatives défensives partaient dans toutes les directions, elles ont contribué à profondément déstabiliser le champ universitaire. L'initiative de l'ULB a été suivie un mois plus tard par la création d'un pôle hennuyer. En juin 2002, le « pôle Louvain » a été constitué, regroupant autour de l'UCL des hautes écoles du réseau catholique et des facultés universitaires catholiques : FUNDP, FUSL et Fucam. Les négociations qui ont

¹⁵ Voir Pitseys J., « Harmonisation européenne de l'enseignement et démocratie », www.etopia.be/IMG/pdf/r2BE_Pitseys02.pdf.

¹⁶ Voir Molitor M., *Les transformations du paysage universitaire en Communauté française*, Crisp, CH 2052-2053, p. 48-55.

abouti à la création des académies — formellement constituées deux années plus tard autour des trois universités complètes (UCL, ULB et ULg) — ont voulu prendre en compte les coopérations existantes ou les complémentarités. Cette démarche était finalement beaucoup plus empirique que véritablement idéologique même si d'aucuns ont considéré qu'elle était fort peu innovatrice parce qu'elle ne transcendait pas les clivages traditionnels.

Les académies étaient conçues par le décret de Bologne comme des structures à l'intérieur desquelles les coopérations devaient s'intensifier progressivement. Dans un premier temps, certains programmes pour lesquels le bon sens indiquait de le faire, comme les écoles doctorales, devaient être organisés en commun. Le décret prévoyait aussi des mécanismes de fusion entre établissements et des primes à ceux qui franchiraient le pas. Enfin, il ouvrait la porte à l'intégration de hautes écoles dans les universités.

Des écoles d'architecture ont été intégrées aux universités où elles ont contribué à constituer des facultés nouvelles. Entre 2007 et 2009, la Cambre et Horta ont rejoint l'ULB, Saint Luc Bruxelles et Saint-Luc Tournai ont rejoint l'UCL, Saint-Luc Liège et l'Institut supérieur d'architecture intercommunal (ISAI) Lambert Lombard ont rejoint l'ULg alors que l'Institut supérieur d'architecture intercommunal (ISAI) Mons a rejoint l'UMons. Les contraintes régionales ont été transcendées (Saint-Luc Tournai et Saint-Luc Bruxelles ont rejoint l'UCL) et les pesanteurs historico-philosophiques n'ont pas empêché Saint-Luc Liège de rejoindre l'ULg. L'équilibre entre les universités a certainement été la clé de cette intégration.

D'autres hautes écoles, dont celles qui organisent des études de traduction-interprétariat, étaient candidates à l'intégration dans les universités. L'opération a été réussie à Mons, où l'École d'interprètes internationaux (EII) est devenue la Faculté de traduction et d'interprétation de l'UMons. À Bruxelles, l'Institut supérieur de traducteurs et interprètes (Isti) était candidate à s'intégrer à l'ULB et Marie Haps, qui fait partie de la Haute École Galilée, souhaitait, en s'intégrant à l'UCL, matérialiser une longue tradition de coopération. La chose était ici plus difficile puisque l'UCL ne possédait pas d'habilitation pour organiser cet enseignement à Bruxelles. Par contre, dans l'hypothèse de la fusion FUSL-UCL, l'opération serait devenue plus facile puisque Marie Haps aurait pu, en s'associant aux FUSL, intégrer la nouvelle structure en gestation, l'UCLouvain dont les FUSL auraient été une des composantes. Il en allait de même avec l'Institut catholique des hautes études commerciales (Icheq) qui, de son côté, souhaitait une association avec l'UCLouvain.

LA « MERGER MANIA »

La vague de fusions, en Communauté française, peut aisément trouver des explications convaincantes dans des facteurs locaux et dans l'histoire de ces établissements d'enseignement supérieur. Elle gagne cependant à être remise dans des perspectives internationales, ce qui amène à en relativiser l'origina-

lité et la singularité. Le numéro 1 du volume 44 de la revue *Higher Education* paru en juillet 2002 était totalement consacré aux fusions dans l'enseignement supérieur à travers le monde. Les Anglo-Saxons ont forgé le terme intraduisible de *merger mania*¹⁷ pour décrire les évolutions en cours. Celles-ci se sont d'abord manifestées dans les entreprises pendant les années 1990. Portée par une adhésion large des pays occidentaux au New Public Management, la *merger mania* a ensuite gagné les administrations et les universités. Dans l'enseignement supérieur, les arguments mobilisés pour justifier les fusions sont généralement de trois ordres : permettre aux établissements de dégager les moyens pour spécialiser des équipes techniques qui accompagnent les promoteurs de projets dans leurs demandes de financement, générer des économies d'échelle et enfin favoriser le transfert d'innovations. La littérature spécialisée n'a jamais confirmé que les fusions entraînaient *ipso facto* ces résultats positifs, mais cela ne leur a rien ôté de leur force persuasive.

L'arrivée tonitruante des *rankings* d'universités portant prioritairement ou non sur les établissements européens a donné davantage de poids encore aux arguments des partisans des fusions. Le premier de ces *rankings* fut celui que réalise chaque année l'université Jiao Tong de Shanghai depuis 2003. Il a été suivi, à partir de 2004, de celui du *Times Higher Education Supplement*. Si ces deux *rankings* sont les plus connus en Belgique francophone, d'autres ont pu y avoir une influence culturelle sans être pour autant aussi médiatisés. Il en est notamment ainsi du *ranking* que réalise le Centrum für Hochschulentwicklung depuis 1998¹⁸. S'il concerne d'abord les pays germanophones, il a aussi intégré, depuis 2009, la plupart des universités néerlandaises. La circulation d'informations sur l'enseignement supérieur est particulièrement fluide entre les Pays-Bas et la Flandre, surtout depuis qu'en 2003, la Communauté flamande de Belgique et les Pays-Bas ont mis en place un organisme commun d'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur, la Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Les innovations dans le nord du pays faisant l'objet d'une attention constante de la part des responsables politiques du sud, on ne peut exclure que les initiatives du Centrum für Hochschulentwicklung aient pu contribuer de façon indirecte à modifier la représentation qui était défendue des rôles et des fonctions de l'université en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les critères les plus fréquemment mis en œuvre pour réaliser les *rankings* font apparaître la fusion comme une excellente solution : sommer les publications et les distinctions des diverses identités fusionnées dore le blason de celle qui résulte de la fusion. La *merger mania* s'est ainsi trouvée une nouvelle justification : elle est désormais censée aider à atteindre la « taille critique » qui autorise l'établissement à concourir dans la compétition mondiale.

17 L'expression est apparue en 1970 sous la plume de William Davis. La traduction la moins frustrante que nous pouvons en proposer est « folie de la fusion ».

18 Pour une analyse plus complète de l'action normative du Centrum für Hochschulentwicklung et de ses liens avec la fondation Bertelsmann, voir Urban D., 2013, *Le rôle du Centrum für Hochschulentwicklung dans l'implantation des dispositifs de qualité en Allemagne*, à paraître.

La France n'a pas échappé à la *merger mania*, En 2004, les États généraux de la recherche y préconisaient « d'assurer la dimension territoriale de la recherche par la création de pôles de recherche et d'enseignement supérieur ». La loi instituant les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) a été votée en 2006 et depuis lors, 26 PRES ont vu le jour¹⁹.

Le rapport français Foulard de 2007 a voulu aller plus loin et propose une organisation de l'enseignement supérieur qui renforce les collaborations entre toutes les parties qui le composent.

Par analogie avec ce qui se passe dans des États fédéraux tels que l'Allemagne et les États-Unis, on peut penser à des « systèmes universitaires » opérant au niveau régional ou suprarégional. Chacun de ces « systèmes » universitaires engloberait la totalité des établissements délivrant des enseignements « post-bac » [...] Dans ce schéma, chaque établissement conserverait son statut et sa localisation. En revanche, une partie de leurs fonctions serait soumise à une cotutelle commune, à savoir celle du Directoire du « système universitaire », appuyé sur le Conseil. [...] [Ce Directoire aurait] une mission de cohérence : la création (ou la fermeture) de nouveaux établissements de manière à obtenir un maillage optimal ; la création (ou la fermeture) de filières nouvelles [...] : plus généralement, des négociations avec les établissements du « système universitaire » sur la mise en œuvre des recommandations définies au niveau national. [...] [Il aurait aussi] une mission d'orientation (d'aiguillage) [...] et une mission de renforcement des passerelles, [...] c'est-à-dire de faciliter le passage des étudiants d'une filière à l'autre²⁰.

On le voit, la proximité est grande entre ce modèle et celui que défend l'avant-projet de décret du ministre Marcourt. Il y a toutefois une nuance, et elle est de taille. Foulard justifie son modèle par sa confiance dans le marché pour assurer la régulation de l'enseignement supérieur :

S'il est légitime que l'État fixe de grandes orientations, s'il est utile que l'évolution de l'offre universitaire soit l'objet de politiques publiques, l'efficacité requiert que les acteurs de l'enseignement supérieur bénéficient de l'autonomie la plus grande. [...] Dans un système ouvert, transparent, où les étudiants peuvent s'orienter en fonction de l'information accessible sur les débouchés, où les employeurs ont accès à une évaluation de qualité indépendante, c'est à la responsabilité des établissements et de leurs dirigeants que l'on doit faire confiance²¹.

19 L'arrivée de la gauche au pouvoir n'a pas modifié cette orientation. Dans le Rapport au président de la République sur les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, qu'il dépose le 17 décembre 2012, V. Berger se montre très critique sur la manière dont le gouvernement précédent a suscité les regroupements, mais ne remet pas en question leur pertinence. Par sa proposition 95, il suggère de « transformer les PRES en grandes universités démocratiques dotées de conseils élus » (p. 55).

20 Foulard F., 2007, *L'enseignement supérieur en France. État des lieux et propositions*, La Documentation française, p. 59-61.

21 *Idem*, p. 4.

Et il insiste :

Le système national proposé, organisé autour de systèmes universitaires territoriaux, avec un État stratège et une évaluation indépendante, ne trouvera toute sa mesure qu'avec des établissements réellement indépendants, parfaitement aptes à évoluer dans un système concurrentiel, au niveau national, européen mais aussi international²².

LA PROBLÉMATIQUE LOCALE DE LA FUSION

Cet arrière-fond international a donné aux fusions une légitimité totale. La question qui se posait dans les années qui ont suivi le décret de 2004 était moins celle de l'opportunité de fusionner que celle de la manière de le faire. Des possibilités nouvelles avaient été ouvertes par le décret de 2004.

La première université à avoir entamé et réussi un processus de fusion a été l'ULg qui a intégré la FUL (Arlon), la faculté agronomique de l'État à Gembloux et HEC Liège. Ultérieurement, comme on l'a vu, elle a intégré des écoles d'architecture. Au sein de l'académie universitaire Wallonie-Bruxelles constituée autour de l'ULB, l'UMH a fusionné avec les facultés polytechniques de Mons pour constituer en 2008 un ensemble nouveau : l'université de Mons. Ses relations avec l'ULB au sein de leur académie commune restaient à définir, mais il est apparu assez vite que l'UMons avait vocation à une autonomie complète.

Un autre processus de fusion, visant à intégrer UCL, FUNDP, FUSL et Fucam dans un ensemble nouveau a échoué en décembre 2010. Le projet initial visait à constituer une nouvelle institution — l'UCLouvain — au départ des quatre composantes. Le processus de fusion décidé le 12 mars 2007 a été piloté par une cellule *ad hoc* qui a supervisé l'ensemble des opérations techniques de la fusion. Au terme de la période de préparation, le projet de fusion devait être approuvé par les instances dirigeantes des quatre institutions. En décembre 2010, la décision de fusion a été approuvée à l'unanimité aux FUSL et aux Fucam, à 67 % des votants à l'UCL et à 68 % aux FUNDP. La majorité nécessaire aux FUNDP étant de 80 %, la fusion n'était donc pas acceptée par cette dernière institution. Après ce vote, il est apparu que les FUNDP privilégieraient un scénario différent de celui de la fusion, une association qui maintiendrait l'autonomie juridique des institutions. Le projet de fusion à quatre n'étant plus praticable, les FUSL ont considéré que les conditions sur lesquelles elles avaient marqué leur accord n'étaient plus remplies et se sont retirées du projet. De leur côté, les Fucam ont accepté leur intégration à l'UCL, malgré l'amputation significative du projet. Globalement cependant, cet échec s'est soldé par beaucoup d'amertume et les relations entre les directions des institutions de l'académie Louvain se sont sensiblement dégradées.

²² *Idem*, p. 12.

L'échec de la fusion autour de l'UCLouvain a produit deux types d'effets contradictoires. D'une part, les partisans des formules de réorganisation de l'enseignement supérieur y trouvaient l'opportunité de reprendre le processus sur de nouvelles bases. D'autre part, certains ne pouvaient pas se défendre d'un certain soulagement devant la disparition d'un déséquilibre quantitatif au sein du système universitaire. La création de l'UCLouvain aurait abouti à la constitution d'une université de 37 000 étudiants établie sur cinq campus, dominant assez largement l'ULB et l'ULg. En outre, l'intégration des hautes écoles aurait encore renforcé ces disproportions, notamment à Bruxelles. Le ministre Marcourt n'aurait pu que voir d'un bon œil cette nouvelle structure qui aurait rencontré ses vœux de rationalisation, mais elle comportait d'autres désavantages : domination sensible d'une institution (« confessionnelle », qui plus est) et dispersion régionale. Il était donc possible de remettre les scénarios à l'étude sur de nouvelles bases. Il n'est pas invraisemblable que l'échec de la fusion autour de l'UCL ait infléchi les travaux du cabinet Marcourt sur le projet d'avant décret et l'ait conduit à interpréter d'une manière nouvelle les données issues de la table ronde.

LES NOUVEAUX SCÉNARIOS

Le projet de décret, pour ce qui concerne le volet « structuration », est donc construit autour de deux concepts essentiels : le « pôle régional » conçu comme la clé des coopérations à organiser au sein de l'enseignement supérieur (et notamment des articulations universités-hautes écoles) et l'académie (ARES), définie comme la clé de voute du pilotage de l'ensemble.

Lors des travaux préparatoires du décret de 2004 (décret Bologne) qui avaient abouti à la création de trois académies autour des universités complètes, UCL, ULg et ULB, certains acteurs de la scène universitaire avaient déjà fait référence à la formule des pôles, notamment en se rapportant aux pôles universitaires français organisant des coopérations entre les institutions sur une base régionale²³. Les pôles universitaires français étaient néanmoins de taille très différente. Ainsi, le pôle de l'université de Lyon associe aujourd'hui 18 établissements d'enseignement supérieur et de recherche, compte 120 000 étudiants et 11 500 enseignants-chercheurs et enseignants. À cette échelle, il eût fallu constituer un seul pôle pour l'ensemble de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

La table ronde de 2009-2010 avait également retenu la notion de pôle, comme substitut possible à la formule antérieure des académies. Elle avait proposé que soient constitués trois ou quatre pôles sans qu'il y ait d'ailleurs d'accord définitif sur ce point. Dans ce contexte, comment a-t-on abouti à la proposition actuelle de cinq pôles régionaux ?

²³ Les Pôles interuniversitaires régionaux français étaient des formules de coopération régionale assez empiriques qui ont précédé les PRES (Pôles régionaux d'enseignement supérieur) créés par une loi de 2006.

En cette matière, on ne peut qu'avancer des hypothèses. Trois facteurs semblent devoir être pris en compte. En premier lieu, la sensibilité régionale du ministre. Jean-Claude Marcourt a toujours privilégié au PS une option régionale en matière d'enseignement, estimant que cette articulation particulière était beaucoup plus cohérente dans la mesure où elle permettait de mieux rencontrer les besoins spécifiques des régions. Le deuxième facteur est l'échec du processus de fusion autour de l'UCLouvain qui a dégagé les institutions concernées de leurs relations au sein de l'académie et, en leur rendant leur autonomie, en a fait des candidates potentielles à l'animation d'un pôle inédit. Il en va évidemment de même pour l'UMons, candidate à jouer ce rôle dans le Hainaut. Enfin, l'ULg constitue un modèle intéressant puisque la fusion réussie au sein de l'ancienne académie universitaire Wallonie Europe a transformé celle-ci en une « nouvelle » université de Liège, la renforçant dans sa vocation d'animation d'un pôle régional.

Les diverses institutions sont cependant inscrites dans des pôles régionaux, fort différents en taille et en surface : la région liégeoise, la région namuroise, le Hainaut, Bruxelles, le Brabant wallon. Dans certains cas, il y a une forte adéquation entre pôle et région : c'est le cas de Liège et de l'ULg. Dans d'autres, ce sont des universités — aujourd'hui — incomplètes qui ont pour vocation de servir des régions de dimensions très différentes : c'est le cas de l'UMons ou de l'université de Namur. Elles peuvent compenser leur caractère incomplet de deux manières : en développant des coopérations avec une ou plusieurs universités qui prendront en charge les compléments nécessaires (baccalauréats en sciences médicales à Mons et suite des études à l'ULB ou ailleurs), ou en développant une dynamique visant à devenir, à terme, une institution complète. Les paris sont ouverts. La seconde stratégie serait en contradiction avec la volonté politique de limiter les dispersions (pour ne pas dire rationaliser) via les coopérations. Il n'empêche, la notion même de pôle régional pourrait inciter les institutions à rechercher à terme une certaine autosuffisance. Les auteurs de l'avant-projet préviennent ces critiques en affirmant que les choses sont ouvertes et que les pôles ne constituent en rien des limites puisque des accords de coopération trans-pôles sont évidemment possibles et encouragés. Enfin, le pôle universitaire bruxellois, comportant une université de référence — l'ULB — une autre institution — l'université Saint-Louis — au statut à négocier (dans une version préliminaire du projet, elle n'avait pas le statut d'université de référence), les facultés de médecine, de dentisterie et de santé publique de l'UCL, des hautes écoles, dont plusieurs sont désireuses de prolonger leurs partenariats en dehors des institutions du pôle régional bruxellois, ne sera pas une machine simple à gérer.

Bref, l'avant-projet Marcourt a été accueilli de manière variable par les acteurs du secteur. L'accueil a été positif à l'ULg, qui se voit confortée par le projet qui ne change pratiquement rien à sa situation, enthousiaste à l'UMons, pour des raisons similaires, intéressée à l'ULB, avec quelques nuances qui concernent l'avenir des relations avec l'UMons²⁴. Les FUSL ont aussi marqué leur intérêt

24 Voir la réaction nuancée de J.-L. Vanherweghem, ancien recteur de l'ULB, dans *Le Soir* du 12 décembre 2012 : « L'ULB enfermée dans un carcan ». Mais ce point de vue de circonstance est nettement corrigé par le recteur actuel qui apporte un soutien résolu au projet, voir <http://blog-recteur.ulb.ac.be> (8 janv. 2013).

tout en acceptant mal l'hypothèse d'un statut différent de celui de l'ULB figurant dans une version antérieure du décret. Le projet intéresse pour des raisons similaires les FUNDP qui deviennent l'université de Namur, mais qui déposent une série d'amendements critiques. De son côté, l'UCL s'est déclarée opposée au projet, aussi bien dans la dimension ARES dans laquelle elle voit une limitation à l'autonomie universitaire, que dans la dimension pôle régional qu'elle considère comme une violente *diminutio capitis*. Être définie comme l'université de référence du pôle régional Brabant wallon lui semble une réduction symbolique et pratique inacceptable alors que certaines de ses facultés sont établies à Bruxelles et à Mons (sans compter d'autres implantations à Bruxelles et à Tournai). Elle voit aussi dans le projet, le blocage définitif des projets de rapprochement avec des hautes écoles bruxelloises avec lesquelles elle travaille de longue date.

LA STRATÉGIE DE L'UCL ET LA RÉACTION DES RECTEURS

L'UCL va donc développer une critique tous azimuts du projet: séances d'information auprès du personnel, diffusion de messages auprès des *alumni* et publication d'une critique documentée du projet dans un journal de l'université, la *Quinzaine*²⁵. Cette stratégie d'opposition a été violemment critiquée par le ministre Marcourt, mais aussi par l'ensemble des autres recteurs qui ont publié début janvier une « lettre ouverte » aux autorités de l'UCL à laquelle ils ont donné une large publicité. On peut comprendre la réaction du ministre. Il défend son projet, même s'il n'évite pas les arguments *ad hominem*. Mais, sur certains aspects, sa défense est fragile. Dans diverses interviews, il a justifié son projet par l'inefficacité du décret de 2004, mais il n'y a pas d'évaluation formelle qui puisse établir cette inefficacité. Le processus mis en œuvre par Marie-Dominique Simonet a fonctionné, même s'il a montré des limites: un travail au coup par coup en absence de cadre général susceptible de donner une réponse équitable à toutes les situations²⁶. Jean-Claude Marcourt n'a jamais pu démontrer que les processus de réorganisation antérieurs n'avaient pas atteint les résultats attendus. Au contraire, deux universités au moins ont réussi leur réorganisation: l'ULg et l'UMons. L'échec du projet de l'UCLouvain était dû à des facteurs indépendants. Les plaidoyers publics pour la réforme étaient assez convenus et auraient mérité assurément une autre argumentation²⁷. Enfin, le ministre a éprouvé des difficultés à faire la preuve du caractère équilibré de son projet et de son adéquation à l'ensemble des attentes du secteur.

25 Avec le recul, il semblerait que l'UCL ait alors basé son argumentation sur une version périmée du projet de décret.

26 Mais l'approbation parlementaire est estimable. Ainsi le vote du décret du 30 avril 2009 portant sur l'intégration des Instituts supérieurs d'architecture est approuvé par 51 votes positifs (majorité) et 29 abstentions (opposition MR et Écolo).

27 Le plaidoyer du recteur de l'ULB (voir ci-dessus) est certainement mieux articulé.

En janvier, la réaction des cinq recteurs à l'opposition de l'UCL était d'une autre nature. Elle se voulait une sorte de protestation devant ce qui était présenté comme la mauvaise foi de l'UCL. Les recteurs ont apporté leur secours au ministre en reprochant à l'UCL une stratégie d'obstruction au cours du processus d'élaboration du projet de décret. Leur argumentation a été développée dans une note de quinze pages dans laquelle ils entendaient montrer que les craintes ou les critiques du projet avaient été rencontrées par les multiples amendements introduits.

Les recteurs soulignaient les rationalisations nécessaires :

Nous souhaitons à l'avenir dépenser les moyens disponibles à des collaborations fructueuses plutôt qu'à des redondances inutilement compétitives. Ainsi par exemple, la situation universitaire à Mons est assez paradoxale, des formations identiques et concurrentes sont organisées en sciences de gestion et en sciences humaines tant à l'UMONS qu'au sein de l'UCL-Mons. On peut attendre du futur décret qu'il empêche à l'avenir des situations analogues de se développer dans d'autres domaines. Le dialogue au sein des pôles et de l'ARES contribuera à rationaliser l'offre et permettra d'éviter la concurrence entre institutions subventionnées par la même source financière, une précaution de sage gestion des deniers publics, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit.

Il était fort probable que l'opinion publique ne pouvait qu'adhérer à cette prudence, mais sans doute convenait-il de se remettre en mémoire l'origine des dysfonctions dont il est fait état. À cet égard, l'exemple semble particulièrement mal choisi puisque, l'intégration envisagée en son temps des Fucam dans un ensemble universitaire pluraliste montois avait fait l'objet de l'opposition de certaines composantes de l'université de Mons-Hainaut, apparemment peu intéressées à se rapprocher de leur consœur d'un autre réseau²⁸. Cette erreur historique ne doit pas détourner de l'objectif proclamé aujourd'hui, mais la référence indique qu'il est des vertus nouvelles qui n'ont pas toujours prévalu dans un passé récent²⁹.

Les recteurs poursuivaient :

Aucun d'entre nous n'a considéré la version initiale de l'avant-projet de décret comme un document parfait, mais nous en avons apprécié l'ossature et les principes de base et nous avons accepté le dialogue très ouvert qui nous était proposé depuis plus de deux ans pour améliorer le texte. Pour être plus explicite, nos cinq universités ont marqué leur accord avec ce qui constitue l'esprit du projet Marcourt et qu'on peut décliner dans les trois principes suivants : 1. Améliorer la synergie entre les trois types d'enseignement supérieur : les hautes écoles, l'enseignement supérieur artistique et les universités [...]. Sans nier les spécificités de chaque type d'enseignement, cette synergie ne peut que profiter à l'étudiant et favoriser les collaborations tant sur le

28 Voir la déposition de S. Boucher, recteur de la faculté polytechnique de Mons au Parlement de la Communauté française le 13 novembre 2002.

29 La leçon a été retenue par le recteur de l'UMons, C. Conti, qui, au moment où se discutait la fusion des institutions catholiques, a fait des appels répétés et explicites aux Fucam pour qu'elles rejoignent la nouvelle institution qu'il dirigeait.

plan de l'enseignement que sur celui de la recherche. 2. Organiser cette synergie à deux niveaux liés et complémentaires : d'une part, le niveau global, par la création d'une académie unique où pourront se discuter et s'élaborer les principes de cette collaboration de tous les réseaux. D'autre part, le niveau local des pôles où s'inscriront, dans le concret, des projets de collaboration et où l'utilisation mutualisée d'infrastructures et d'équipements [...] sera coordonnée. 3. Permettre une émulation saine et loyale entre les établissements par la discussion au sein des pôles et au sein de l'ARES, sans obérer l'autonomie des établissements.

Au-delà de son caractère polémique marqué par une sorte d'affectivité, cette réaction était en réalité très politique. Elle était aussi très inédite puisqu'elle opposait à une institution — l'UCL — un front commun fait des autres universités et du ministre de l'Enseignement supérieur, là où on avait vu, en 2003, dans d'autres circonstances, d'autres distributions opposant, la ministre Dupuis aux universités regroupées dans une sorte de front commun. La réaction était singulière dans la mesure où elle rendait public un affrontement, ce qui diminuait sensiblement la possibilité, pour les acteurs impliqués, de modifier leur position sans paraître se dédire. Il était évident que les auteurs de la lettre ouverte étaient parfaitement conscients de ce risque qu'ils assumaient pleinement. Elle reformulait, dans le détail, l'ensemble des motivations et justifications auxquelles les recteurs conféraient leur précieuse caution. Surtout, elle justifiait la procédure suivie en rappelant les concertations qui avaient accompagné l'élaboration puis les corrections de l'avant-projet en critiquant l'attitude de l'UCL dans ce processus.

Quelles motivations ont animé les recteurs dans cette initiative ? D'abord, certainement la volonté de sortir d'une situation de blocage, de relancer un processus en s'efforçant de démontrer le caractère stérile des critiques de l'UCL. Ensuite, adresser un message à l'UCL : pour autant qu'elle ait pu le faire dans le passé, il ne lui appartenait plus de dicter l'agenda politique des réformes universitaires. On peut considérer que l'UCL aurait pu tirer un grand avantage du décret Bologne et des perspectives qu'il autorisait. L'échec de la fusion, la regrettable dégradation des relations entre certains responsables des institutions concernées ont disqualifié cette institution aux yeux de certaines parties qui refusent désormais de lui accorder un privilège quelconque. Il n'empêche que la brutalité de la méthode, sous le couvert de la franchise de ton, risquait fort de laisser des traces pénibles dans le futur.

Cela dit, si l'on comprend bien l'accommodement de la plupart des universités autour du projet Marcourt puisque chacune y trouve un bénéfice pratique ou symbolique, la preuve n'a pas encore été faite, ni par les recteurs ni par le ministre, que le projet est véritablement porteur d'un bien commun dans lequel chaque partie concernée trouverait un intérêt, ne fût-ce que partiel. L'idée des pôles régionaux, en mettant chaque institution sur un pied d'égalité théorique, est porteuse d'une sorte d'effet d'« écrêtement » qui ne peut que gêner les institutions les plus importantes. La portée symbolique de cette mesure est sans doute plus lourde que ses effets pratiques ; il n'empêche que

l'on vit de symboles et que c'est un mauvais calcul politique de promouvoir un projet dans lequel une des parties — dans ce cas-ci, l'UCL — ne trouve manifestement pas son compte. Ainsi, concrètement, quelle réponse apportera le projet à la volonté de l'UCL d'associer plus étroitement son travail à celui de hautes écoles qui ne se situeraient pas dans son orbite régionale directe, mais vingt kilomètres plus au nord ? Il est probable par ailleurs que l'ULB ne pourra se satisfaire à terme d'une interprétation restrictive des pôles régionaux qui la priverait de coopérations extra-bruxelloises. La portée du décret réside peut-être sur ce point précis. Ce ne sont plus les « universités dominantes » qui dicteraient la règle du jeu et seraient les véritables sujets des relations de coopération avec d'autres entités. En dehors de leur zone régionale, ne seront-elles pas dorénavant des partenaires d'institutions, complètes ou non, qui auraient, elles, les véritables capacités d'initiative ?

EN SORTIR ?

Dans cet article, nous avons voulu apporter un éclairage sur les facteurs qui éclairent les tensions apparues autour du projet de décret réorganisant le paysage de l'enseignement supérieur en Communauté française. Nous nous sommes efforcés de remettre les événements locaux dans un cadre qui peut contribuer à comprendre les comportements des acteurs. Les évolutions de la représentation des rôles de l'enseignement supérieur, en cours depuis plusieurs décennies, ont récemment connu des moments d'accélération et de dramatisation, avec par exemple le lancement du processus de Bologne ou l'apparition des *rankings*. Ces éléments ont exacerbé les stimulations à la compétition adressées aux universités. Ils ont aggravé une situation locale déjà compliquée par des règles de financement qui mettent les universités dans d'insupportables situations de concurrence. Traditionnellement, les textes règlementaires organisant le fonctionnement des universités étaient préparés dans la plus grande discrétion en concertation constante avec leurs responsables. Mais cette fois, les universités ne sont pas parvenues à se mettre d'accord pour présenter des propositions au ministre. C'est donc à celui-ci qu'est revenue la mission de construire et de conduire un projet, il a rapidement dû le faire sous le feu des médias, ce qui ne lui a nullement facilité la tâche. Le pilotage des établissements et du système est particulièrement périlleux, dans un univers instable où de nouvelles sollicitations apparaissent selon un tempo imprévisible. Les manières traditionnelles d'opérer sont disqualifiées, les pilotes doivent en inventer de nouvelles dans la tourmente, sans plus disposer de critères clairs et hiérarchisés pour les inspirer. Plus aucune décision ne va de soi, chacune a, outre des effets sur le réel, des effets sur la représentation de la manière dont il convient de conduire l'université.

Il est clair que le projet de décret réorganisant le paysage de l'enseignement supérieur appellerait une analyse exhaustive qu'il n'est pas possible de mener tant qu'une version définitive n'en est pas disponible. Un des éléments les plus curieux du processus de réforme est la succession de versions, parfois à

l'origine de lourdes confusions. À ce jour, on ne connaît pas le détail des réactions des institutions ou acteurs consultés sur la dernière version de l'avant-projet, même si l'on enregistre déjà deux positions contrastées: un accord global produit par la majorité des institutions et l'opposition de l'UCL et des hautes écoles du réseau libre confessionnel (ces dernières institutions représentent 43 % des étudiants de l'enseignement supérieur en Communauté française). Qui prendra l'initiative du minimum d'accord nécessaire pour une réforme aussi importante qui ne se solde pas par un vote majorité contre opposition? Le ministre, en ouvrant une ultime concertation qui viserait à répondre aux questions des uns et des autres, et à amender le projet en fonction des besoins et des propositions? Le Parlement de la Communauté française, qui avait joué un rôle considérable lors de la préparation du décret Bologne en 2004 et dans l'élaboration des législations qui se sont succédé jusqu'en 2009? Les recteurs eux-mêmes, réunis en CREF ou dans une autre formule, à supposer qu'ils soient parvenus à clarifier et à pacifier leurs relations? Une médiation constituée à l'initiative des uns ou des autres? On se rappellera à cet égard que les blocages apparus lors de la préparation du décret Bologne avaient été dépassés grâce à l'intervention de médiateurs externes à la sphère universitaire.

Enfin, il est hautement probable qu'un autre élément — crucial — ne pourra pas être abordé: le financement de l'enseignement supérieur en Communauté française. Pour le ministre, le financement fera l'objet d'un autre décret mais l'option prise de distinguer le financement des restructurations institutionnelles est probablement la faiblesse de base de l'ensemble du dispositif. En effet, indépendamment du niveau insuffisant du financement public, les mécanismes actuels de financement contribuent très largement à nourrir une concurrence peu féconde entre les institutions tout en protégeant certaines situations acquises qui ne sont plus justifiables. La réorganisation envisagée du champ de l'enseignement supérieur perd beaucoup de sa pertinence dès lors qu'elle isole les questions du financement de la structuration même du système. Cette question sera-t-elle abordée lors de l'analyse parlementaire du projet puisqu'il semble qu'elle n'ait pas été prise en considération par les acteurs en charge des institutions d'enseignement supérieur eux-mêmes?

Finalement, l'objectif qui doit commander les uns et les autres est de rétablir les conditions d'un jeu coopératif, où personne ne perde, où chacun puisse trouver à réaliser un objectif, selon les données d'aujourd'hui, c'est-à-dire en prenant acte de l'échec de certains projets de fusion, en faisant le deuil des projets qui y étaient liés, mais en reconnaissant à chaque institution le droit à décider librement des associations qu'elle souhaite et qui seraient justifiées par un meilleur service des missions de l'enseignement supérieur. ■