

Réformer le paysage de l'enseignement supérieur **Quelle méthode ?**

La réforme de l'enseignement supérieur projetée aujourd'hui avait été précédée, en 2004, d'une autre réforme qui concernait essentiellement les universités, le décret dit « Bologne ». Les projets actuels sont publiquement justifiés par l'échec de certains dispositifs prévus en 2004, notamment les projets de fusion d'universités. En 2010, une Table ronde a rassemblé les divers acteurs de l'enseignement supérieur afin de définir les grandes lignes des projets à venir. Mais a-t-on véritablement évalué les échecs et les réussites des perspectives ouvertes en 2004 ?

MIGUEL SOUTO LOPEZ

Le 31 mars 2004, le Parlement de la Communauté française promulguait le décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités, dit « décret Bologne ». Il comprend deux parties : l'une concerne l'enseignement supérieur dans son ensemble, l'autre est spécifique aux universités. Ce décret a eu entre autres effets de regrouper les institutions universitaires en trois académies structurées autour des universités complètes. Les institutions membres d'une même académie étaient encouragées par des incitants financiers à fusionner entre elles. Si les processus de fusion étaient allés jusqu'à leur terme, on ne compterait plus aujourd'hui que trois universités : l'ULg, l'ULB et l'UCL.

Ces processus n'ont pas été jusque-là, ce qui a conduit le ministre Marcourt à affirmer l'échec des académies. Or, la mise en place des académies ne visait pas explicitement la fusion des établissements qui les composent, mais bien le renforcement des collaborations interuniversitaires. Affirmer qu'elles ont échoué devient dans ces conditions discutable, d'autant plus qu'elles n'ont été l'objet d'aucune évaluation systématique, pas plus du reste que les autres réformes entreprises depuis le décret Bologne.

Les pages qui suivent reviennent sur cette question de l'échec des académies et sur la méthodologie de la table ronde de l'enseignement supérieur qui s'est tenue de janvier à mai 2010. L'objectif de cette table ronde, prévue par la

Déclaration de politique communautaire 2009-2014, était de réunir l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur afin de construire collectivement un projet global pour l'enseignement supérieur à partir duquel seraient repensées les collaborations entre les institutions d'enseignement supérieur, universitaire et hors université, en plaçant l'étudiant au centre des préoccupations.

La Déclaration de politique communautaire prévoyait qu'en préalable à la table ronde, une évaluation des processus de collaboration serait réalisée et que ses conclusions serviraient de point de départ aux discussions. L'objectif de cet article est de dégager les éléments qui ont conduit aux difficultés que le projet de réforme connaît actuellement et à la dégradation des relations entre institutions d'enseignement supérieur qui y est liée.

L'ÉCHEC DES ACADEMIES, UN ARGUMENT DE RÉFORME À POSTERIORI

1999-2004 : une volonté implicite de fusion

Le décret Bologne voté à la fin de la législature 1999-2004 a été non seulement l'occasion d'inscrire la Communauté française dans le mouvement européen d'harmonisation de l'enseignement supérieur, mais également d'apporter des modifications dans l'organisation et le financement de son enseignement supérieur. Les neuf institutions universitaires qui existaient encore à cette époque¹ avaient été amenées par le décret à se regrouper en trois académies, chacune d'entre elles ayant pour centre de gravité une université complète. Une institution universitaire ne pouvait être membre que d'une seule académie. Ainsi furent créées l'académie Wallonie Europe (ULg et FUSAGx), l'académie Wallonie Bruxelles (ULB, UMH et FPMs) et l'académie Louvain (UCL, FUNDP, Fucam et FUSL). L'objectif déclaré des académies était de renforcer les collaborations interuniversitaires en matière de recherche et d'enseignement afin d'améliorer leur visibilité internationale. Pour d'aucuns, la finalité des académies était la fusion des établissements qui les composent respectivement. L'article 107 du décret Bologne prévoit en effet que

toute université peut fusionner avec un autre membre de la même académie sur décision de leur conseil d'administration respectif. Cette décision doit être prise à la majorité qualifiée des conseils respectifs. Les dispositions des articles 30 et 32 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires cessent d'être applicables à ces institutions dès l'année académique qui suit celle de la fusion.

Ces articles concernent les nombres plafonds et les nombres planchers instaurés par le législateur en 1971. Les nombres planchers garantissent un financement minimal d'une orientation d'études à l'université qui l'organise, quel que soit le nombre d'étudiants inscrits. Les nombres plafonds renvoient à un nombre d'étudiants au-delà duquel le financement par étudiant est affecté

¹ Elles sont aujourd'hui au nombre de six : ULg, ULB, UCL, UMONS, université de Namur, université Saint-Louis. Les Fucam ont été intégrées à l'UCL, l'UMH et la FPMs ont fusionné pour former l'UMONS et la FUSAGx a intégré l'ULg.

d'un coefficient réducteur. L'application de ces articles a fait l'objet de multiples modifications à travers le temps, mais le principe est resté le même.

Ces dispositions ont été imaginées en une période où le législateur voulait soutenir la dissémination universitaire. Elles ont perduré alors que ce n'est plus son souci et que le financement de l'enseignement supérieur se fait « par enveloppe fermée », c'est-à-dire que son budget global n'est pas influencé par les variations des nombres d'étudiants, ni par leur orientation d'études. Les institutions perçoivent des « allocations annuelles de fonctionnement » qui comprennent un montant fixe et un montant variable. Le montant fixe « représente environ un quart de l'allocation globale² » et est revu tous les dix ans. La prochaine révision est prévue pour 2016. La partie variable est calculée en fonction du nombre d'étudiants inscrits. Ce nombre est pondéré par un coefficient de 1, 2 ou 3 selon les filières d'études : « Un étudiant de deuxième cycle en médecine vaut ainsi trois fois un étudiant dans les domaines des sciences humaines³ ». Ce mode de financement met les universités en concurrence pour le recrutement des étudiants. Il implique qu'une université qui voit son nombre d'étudiants croître plus que les autres bénéficie d'une part plus importante du budget. Autrement dit, ce qui est gagné par une université est obligatoirement prélevé sur la part des autres. Ces règles contraignent les universités non seulement à recruter des étudiants, mais à en recruter proportionnellement davantage que leurs concurrentes.

L'incitant que prévoyait le décret de 2004 de faire sauter les nombres plafonds était donc considérable, même si les avantages potentiels qu'il contenait n'étaient pas similaires pour toutes les universités : la probabilité d'atteindre un nombre plafond était assez logiquement corrélée à l'attractivité de chaque établissement universitaire.

En 2004, quand ce décret a été adopté, le scénario qui se profilait était la création de trois académies, et il semblait plus que probable que les institutions d'inspiration catholique allaient fusionner⁴. Il en aurait résulté une université de 37 000 étudiants qui aurait déséquilibré le paysage de l'enseignement supérieur, ce que soulevait implicitement Françoise Bertieaux lors des débats parlementaires du 23 mars 2004 précédant le vote du décret Bologne :

Certains s'émeuvent déjà des projections à dix ans qui amènent, il est vrai, certaines dérives, toutes choses restant égales, et qui pourraient générer des disproportions, par exemple en cas de fusion des institutions⁵.

La force de l'incitant constitué par la suppression des nombres plafonds amène Luc Detroux à considérer qu'il s'agissait là d'un « objectif caché⁶ » du

2 Detroux L., 2009, *Les principes du financement de l'enseignement supérieur en Communauté française*, Federale Overheidsdienst Financiën - België - Documentatieblad, 69^e jaargang, n° 4, p. 156.

3 *Ibidem*.

4 Au sujet des modes de regroupements des institutions universitaires, voir notamment Molitor M., 2010, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, vol. 7 n° 2052-2053, p. 5-97.

5 Parlement de la Communauté française, 2004, *Compte rendu intégral*, 23 mars, p. 18.

6 Detroux L., *op cit.*, p. 156.

législateur. La lecture des débats parlementaires précédant le vote du décret Bologne ne permet pas d'affirmer que c'était la volonté de la ministre de l'époque, Françoise Dupuis. Mais la force de l'incitant laissait penser que le processus de fusion allait nécessairement s'enclencher. La ministre Dupuis avait donc installé les éléments qui devaient conduire les institutions à fusionner, sans mettre cette question à l'ordre du jour.

2004-2009 : un objectif explicite de fusion

La Déclaration de politique communautaire 2004-2009, dans un point consacré au renforcement de la cohérence de l'enseignement supérieur, porte à l'explicite la volonté de l'exécutif de favoriser les rapprochements et les fusions :

Le gouvernement adoptera la législation nécessaire afin de permettre la fusion d'établissements ou de parties d'établissement pour renforcer leurs synergies et améliorer la formation de leurs étudiants⁷.

Sous la législature 2004-2009 au cours de laquelle Marie-Dominique Simonet était ministre de l'Enseignement supérieur, des incitants financiers pour la fusion des hautes écoles ont été mis en place par le Décret modernisant le fonctionnement et le financement des hautes écoles du 30 juin 2006. L'incitant a fonctionné puisque le nombre de hautes écoles est passé de vingt-neuf sous la législature Dupuis à dix-huit aujourd'hui.

Le 6 février 2007, la ministre Simonet a répondu à une interpellation parlementaire conjointe de Françoise Bertieaux (MR), de Frédéric Daerden (PS) et d'Éliane Tillieux (PS) :

L'esprit du décret « Bologne » était de permettre aux établissements universitaires de travailler ensemble, de collaborer davantage, puis de fusionner, le tout progressivement. La volonté n'était nullement de supprimer quoi que ce soit, mais bien d'aboutir à une situation de win-win⁸.

La législature 2004-2009 se caractérise donc par l'objectif d'encourager les fusions par une approche au coup par coup, avec le souci de préserver les équilibres entre les institutions. Cette approche a été reprochée plus d'une fois à la ministre. Pour Michel Molitor,

la contrainte des équilibres à respecter hypothèque toute mesure générale, celle-ci risquant d'être immédiatement frappée d'une multiplicité d'exceptions. Entre 2004 et 2009, Marie-Dominique Simonet tentera de poursuivre les objectifs de restructuration du champ de l'enseignement supérieur par une série de mesures successives qui auront pour objectifs de traiter des questions très concrètes en leur appliquant des solutions limitées, mais susceptibles d'être reproduites ailleurs⁹.

7 Déclaration de politique communautaire 2004-2009, p. 31-32.

8 Cité par Molitor M., *op cit.*, p. 70.

9 *Ibidem*, p. 69.

Christiane Cornet (CGSP enseignement) estime que pareille approche risquait de créer des déséquilibres entre les institutions.

D'une part, parce que ces fusions ou ces intégrations n'étaient pas concertées avec l'ensemble des acteurs. Il y avait donc des acteurs privilégiés, et là, clairement, le caractère philosophique intervenait. Par ailleurs, vous aviez des institutions, et particulièrement certaines hautes écoles, qui risquaient d'être en difficulté parce qu'elles allaient constituer de petites entités à l'offre de formation par conséquent moins attrayante que celle des plus grosses entités. [...] Il était donc difficile d'imaginer le résultat final, notamment avec les intégrations partielles de certains cursus dans les universités, par exemple le cursus des traducteurs-interprètes. On se trouve aujourd'hui en Fédération Wallonie-Bruxelles avec une formation de traducteur-interprète qui est proposée à l'université, qui est organisée en co-diplomation au niveau liégeois et qui est dispensée dans les hautes écoles... Ce genre d'offre ne se fait pas toujours au bénéfice de l'étudiant. [...] Donc, c'est du coup par coup, le fait qu'il n'y ait pas de vision globale par rapport à des objectifs par ailleurs définis.

Avant la constitution du gouvernement actuel, les pôles universitaires de Louvain, de Bruxelles ainsi que le Conseil interréseaux de concertation¹⁰ ont rédigé des notes qui ont été annexées au document préparatoire de la table ronde de l'enseignement supérieur (voir *infra*). D'après André Coudyzer, président du Conseil général des hautes écoles (CGHE), ces notes ont été produites car

c'était assez manifeste que du changement allait s'opérer au niveau du paysage de l'enseignement supérieur, puisque, d'une part, les universités étaient engagées dans, ou visaient encore, des fusions. Et, d'autre part, au niveau des hautes écoles, on avait aussi cheminé avec déjà un bon nombre de fusions d'établissements. On voyait même commencer à apparaître des fusions entre hautes écoles qui se trouvaient parfois déjà assez loin les unes des autres. Donc, il y avait déjà une volonté de repenser les choses, et l'idée première était de dire « il faut peut-être mettre un peu d'ordre là-dedans, dégager quelques principes généraux pour la suite ».

Ces différentes notes convergent pour dénoncer le manque de lisibilité du paysage de l'enseignement supérieur belge francophone et les rapprochements au coup par coup, notamment entre hautes écoles, sans vision globale et avec le risque de dégrader la cohérence de l'offre de formation de l'enseignement supérieur. Le pôle hainuyer a également produit une note, mais elle n'est pas datée et fait explicitement référence à la table ronde, ce qui suggère que ce document a été produit après la formation du gouvernement communautaire. Si elle ne dénonce pas les fusions « au coup par coup », elle évoque la nécessité d'encadrer les rapprochements par d'autres structures que les académies, qui ne concernent que les universités.

¹⁰ Le CIC est une instance créée en 2007 qui rassemble les différents pouvoirs organisateurs des hautes écoles. Cette instance est concernée par toute matière touchant à l'organisation des études en haute école.

Toutes ces notes défendaient le projet d'un enseignement supérieur belge francophone intégré, construit selon des scénarios conformes à la sensibilité et aux priorités respectives des instances qui les ont rédigées. On peut supposer qu'il en allait de même pour le pôle mosan, dont aucune note n'a été annexée au document préparatoire de la table ronde.

2009-2014 : l'échec proclamé des académies

Si le projet de réforme du ministre Marcourt est marqué par sa volonté affichée de renforcer la cohérence de l'enseignement supérieur en lui donnant un projet qui place l'étudiant au centre des préoccupations, la forme choisie par le ministre est légitimée par ce qu'il qualifie d'échec des académies. La « note Marcourt¹¹ » de juin 2010 — qui préfigurait l'avant-projet de décret redessinant le paysage de l'enseignement supérieur en cinq pôles académiques et une structure faitière, l'ARES — est arrivée après l'échec de la fusion de l'UCLouvain.

Pour suivre les recommandations de la Déclaration de politique communautaire, de la table ronde de l'enseignement supérieur et les propositions des institutions, nous devons dépasser l'échec relatif des trois académies. Je ferai trois remarques à ce sujet. Premièrement, ces académies laissent de côté tout l'enseignement supérieur non universitaire, c'est-à-dire plus d'un étudiant sur deux. Deuxièmement, elles étaient établies, par le pouvoir public, sur des bases plutôt philosophiques qui, force est de le constater, ne constituent pas le critère le plus pertinent dans l'enseignement supérieur internationalisé et mondialisé que nous connaissons aujourd'hui. Troisièmement, malgré les efforts et les énergies dépensées sous la législature précédente et bien qu'elles aient suscité des collaborations intéressantes qu'il nous faudra préserver, deux d'entre elles sont mort-nées de la volonté même des institutions participantes. Si l'université de Liège a été au bout du processus, les autres ont demandé l'arrêt de celui-ci. Le modèle est donc largement éprouvé, il n'y a plus lieu de poursuivre dans cette voie ni de maintenir une couche institutionnelle supplémentaire juste pour le plaisir¹².

Nous pouvons ici nous ranger aux côtés de Mathias El Berhoumi lorsqu'il affirme que si « le ministre de l'Enseignement supérieur [lançait] çà et là des ballons d'essai, chacun [savait] qu'il attendrait le résultat de l'entreprise confessionnelle avant de dévoiler sa vision¹³ ». La fusion a échoué, et ce

naufnage ouvrira une fenêtre d'opportunité au ministre de l'Enseignement supérieur. Celui qui devait être notaire, devient procureur. Il accable les structures instaurées par le décret dit « Bologne » du 31 mars 2004. Les académies universitaires sont un échec. Alors qu'elles devaient encadrer la fusion de chacun de leurs membres, seule l'université de Liège a atteint cet

11 Voir à ce sujet Charlier J.-É., 2012, « Marcourt, paysagiste de l'enseignement supérieur », *La Revue nouvelle*, mars 2012.

12 Parlement de la Communauté française, 2011, Compte rendu intégral, 5 octobre, p. 24-25.

13 Berhoumi M., s.d., « Enseignement supérieur : voir par-dessus les pôles », p. 1, www.academia.edu/1200247/Enseignement_superieur_voir_par-dessus_les_poles.

objectif. Jean-Claude Marcourt se fait également l'avocat d'une révolution copernicienne pour l'organisation de l'enseignement supérieur. Celle-ci ne tournerait plus autour du caractère — confessionnel ou non — et du réseau — libre, officiel subventionnés ou organisé par la Communauté — d'appartenance des établissements¹⁴.

Les académies visaient à renforcer les collaborations interuniversitaires. Elles ont pris en charge l'organisation des doctorats et des masters complémentaires, elles ont créé des centres didactiques supérieurs, elles ont permis la fusion de l'ULg et de la FUSAGx, de l'UMH et de la FPMs, de l'UCL et des Fucam. Considérer deux académies sur trois comme « mort-nées » parce qu'elles n'ont pas donné naissance à de grandes universités paraît excessif. Par ailleurs, la préférence pour une logique géographique était annoncée dès la Déclaration de politique communautaire. L'échec des académies est donc un argument à posteriori qui était d'autant plus facile à faire admettre que toutes les institutions universitaires, excepté l'UCL, pouvaient trouver leur compte dans la nouvelle configuration institutionnelle qui leur était proposée.

Le ministre prête à la logique géographique la vertu de renforcer la cohérence de l'offre locale d'enseignement supérieur pour le plus grand bénéfice de l'étudiant. Cependant, cette logique suscite certaines questions. Les pôles académiques, tels qu'ils étaient initialement prévus dans la première version de l'avant-projet de décret, avaient le statut d'établissement d'enseignement supérieur et les institutions qui en faisaient partie pouvaient décider de leur transférer leurs compétences et habilitations. Un des scénarios imaginables était la fusion des entités membres de chaque pôle, ce qui aurait abouti à cinq universités cantonnées dans leur zone géographique respective, avec toutefois des exceptions pour l'ULB et l'UCL qui ont des implantations hors de leur zone. Si un tel scénario s'était produit, il y aurait eu une nette séparation entre Bruxelles et la Wallonie. Cette séparation n'aurait peut-être été que transitoire dans la mesure où l'ARES, dans la première version de l'avant-projet de décret, avait également le statut d'établissement d'enseignement supérieur. En allant jusqu'au bout du raisonnement, les cinq pôles académiques constitués en cinq universités auraient fusionné pour donner naissance à une seule grande université en Fédération Wallonie-Bruxelles. Cette hypothèse est confirmée par les propos tenus par le ministre Marcourt en séance parlementaire le 5 octobre 2011 :

Si nous devons faire fi de notre histoire et démarrer à zéro, il n'y aurait pour moi qu'un seul grand pôle académique en Fédération Wallonie-Bruxelles qui regrouperait toutes nos institutions tout en préservant l'autonomie et la spécificité de chacune d'elles¹⁵.

Le Soir du 14 septembre 2010 a rapporté les propos du ministre Marcourt qui disait ne pas être opposé à la régionalisation de l'enseignement supérieur, dans le contexte de crise politique belge. Il a été interrogé sur ses propos au parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles le 23 septembre 2010 par Marc Elsen (CDH) et Richard Miller (MR). Absent ce jour-là, il a confié à Rudy

¹⁴ *Ibidem*, p. 2.

¹⁵ Parlement de la Communauté française, 2011, Compte rendu intégral, 5 octobre, p. 24.

Demotte le soin de transmettre sa réponse. Il a fait rétorquer à Marc Elsen que la régionalisation de l'enseignement supérieur n'était pas synonyme de désolidarisation entre francophones, alors que l'existence de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en pleine crise politique belge, divisait les partis francophones. Par la voix de Rudy Demotte, le ministre a ajouté que

nous devons reconnaître que les Régions constituent de formidables leviers pour les aspects économiques, financiers et de proximité que nous avons tendance à exclure du champ de l'enseignement. Cette attitude est ridicule. En effet, lorsque nous débattons emploi, économie, recherche ou formation à l'échelon régional, nous nous tournons toujours, à un moment donné, vers l'enseignement¹⁶.

Richard Miller a questionné le ministre à propos de sa position sur la régionalisation de l'enseignement supérieur et sur la création d'un pôle hainuyer. Le ministre a répondu à la seconde question en éludant totalement la première.

Lors de la même séance parlementaire, Françoise Bertieaux a fait une interpellation au ministre-président Rudy Demotte à propos de l'« avenir de la Communauté française » :

Accueillir favorablement la régionalisation de l'enseignement supérieur revient à mépriser ce qui se passe dans ce secteur, à mépriser le fait qu'actuellement, nos universités sont engagées dans un processus de fusion qui transcende les limites des régions. Cette réalité existait avant l'arrivée de M. Marcourt et avant que M^{me} Simonet ne devienne ministre de l'Enseignement supérieur. Elle a pris forme en 2004, à la suite de l'adoption des décrets dits de Bologne qui ont instauré progressivement cette intégration des institutions universitaires. [...] Lorsqu'un ministre s'exprime, il présente normalement la position du gouvernement¹⁷.

Aucune réponse n'a été apportée à ce point précis de l'interpellation. Seul Marc Elsen a obtenu une réponse, et elle était évasive. La régionalisation de l'enseignement supérieur risquait par ailleurs de mettre en difficulté financière ce qui allait devenir le premier pôle académique avec plus de 50 000 étudiants, à savoir le pôle bruxellois. La régionalisation de l'enseignement aurait en effet imposé que son financement devienne strictement régional. Par ailleurs, si le scénario d'une fusion des cinq pôles en une seule grande université belge francophone s'était réalisé, comment le financement aurait-il été réparti entre les Régions wallonne et bruxelloise ?

Vouloir restructurer le paysage de l'enseignement supérieur alors que des projets de fusion étaient en cours et l'absence d'évaluation des réformes entreprises depuis le décret Bologne conduit à s'interroger sur la méthodologie mise en place par le cabinet du ministre Marcourt pour organiser la table ronde de l'enseignement supérieur et baliser les discussions des six groupes thématiques : démocratisation, paysage de l'enseignement supérieur, statuts des personnels, offre d'enseignement, ouverture à la société, financement.

¹⁶ Parlement de la Communauté française, 2010, Compte rendu intégral, p. 12-13.

¹⁷ *Ibidem*, p. 19.

QUELLE MÉTHODOLOGIE POUR LA TABLE RONDE ?

La promesse d'une évaluation

Le ministre a décidé de baliser les rapprochements à venir à partir d'un projet global qui devait être construit par tous les acteurs de l'enseignement supérieur. Pour ce faire, la Déclaration de politique communautaire annonçait l'organisation d'une table ronde. Préalablement à cette table ronde, une évaluation était prévue :

Sous les législatures précédentes, divers outils ont été mis en place, offrant aux étudiants de nouvelles opportunités académiques, tout en laissant le choix aux acteurs de l'enseignement supérieur d'utiliser ou non ces outils. Il est maintenant nécessaire d'évaluer ce processus, de dégager une vision claire de l'avenir et un projet global cohérent pour l'enseignement supérieur. Ceci est essentiel, notamment pour accroître les possibilités de réussite des étudiants, et assurer un déploiement intégré de la recherche et le développement socioéconomique de la Wallonie et de Bruxelles¹⁸.

Selon la Déclaration de politique communautaire, les outils qui à la fois offrent de nouvelles opportunités académiques aux étudiants et qui laissent leur utilisation au libre choix des acteurs de l'enseignement supérieur (que l'on suppose être les établissements) devaient faire l'objet d'une évaluation. Toutefois, la Déclaration de politique communautaire précise que ce sont les processus de collaboration qui seront évalués « afin d'optimiser la qualité de l'enseignement supérieur, son accessibilité pour les étudiants et la gestion des établissements¹⁹ ». Même si l'examen minutieux de la Déclaration de politique communautaire ne permet pas de comprendre sur quoi devait précisément porter cette évaluation, hormis les processus de collaboration, il est indéniable que ses résultats étaient censés nourrir les discussions de la table ronde. Les résultats de l'évaluation et les conclusions de la table ronde devaient ensuite servir de base à un « dispositif décreta²⁰ ». Ajoutons qu'il n'est écrit clairement nulle part que le décret 2004 dans son ensemble devait faire l'objet d'une évaluation.

Le spectre de l'UCLouvain

Mettre en place une évaluation des processus de collaboration en cours alors qu'une fusion de grande envergure se prépare a de quoi étonner. Au moment de la table ronde, le projet de fusion de l'UCLouvain avait été reporté d'une année, mais il était encore considéré comme acquis. Le spectre de possible fusion a plané sur la table ronde, et plus particulièrement au sein du groupe « Paysage ». Ainsi, selon Christiane Cornet,

les discussions et les propositions qui ont été faites par la suite tenaient compte, même implicitement, des débats qui avaient lieu autour de la création de

¹⁸ Projet de Déclaration de politique communautaire 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, p. 65.

¹⁹ Déclaration de politique communautaire 2009-2014, *op cit.*, p. 70.

²⁰ *Ibidem*.

cette grande université. C'est ainsi que le caractère philosophique a été plus prégnant à ce moment-là que, me semble-t-il, il ne l'est maintenant. [...] C'est vrai que les regroupements sur base géographique étaient à l'ordre du jour. Mais si la constitution de cette grande université s'était réalisée, l'UCL aurait été présente partout en Fédération Wallonie-Bruxelles. Elle couvrirait tout le territoire. Je pense que ses craintes n'étaient pas fortement exprimées puisqu'elle se retrouverait partout. Et donc elle ne se sentait, je vais dire, à contrario, exclue d'aucun territoire.

Cette prise en compte, par les participants du groupe « Paysage », de l'imminence de la fusion des universités d'inspiration catholique est d'autant plus intéressante à observer que les procès-verbaux attestent que l'UCL y a fait preuve d'une grande réserve. Par ailleurs, les propos de Chr. Cornet rapportés ci-dessus conduisent à se demander si cette université n'a pas sous-estimé l'impact du projet de réforme du ministre Marcourt. Ce groupe était coprésidé par le recteur de l'ULg Bernard Rentier. Il comprenait l'ancien recteur de l'ULB, Philippe Vincke, les vice-recteurs de l'ULg et de l'UMons, Albert Corhay et Bernard Harmegnies qui ont participé activement aux débats. Le recteur Delvaux était également membre de ce groupe, mais il n'a pu se libérer que pour la dernière séance.

Sa grande discrétion à la table ronde a parfois été reprochée à l'UCL. Ainsi, par exemple, lors d'un débat organisé à l'ULg le 15 février 2013 sur le projet de réforme, le président du corps académique de l'UCL est monté à la tribune pour contester le projet du ministre. Celui-ci a eu beau jeu de regretter que les objections qu'il entendait n'aient pas été formulées au cours de la table ronde, à laquelle l'UCL avait pourtant participé.

Une promesse non tenue ?

L'évaluation annoncée dans la Déclaration de politique communautaire n'a donc pas eu lieu. La CSC (CSC enseignement, CSC services publics et CNE) l'a déploré, dans une lettre adressée au ministre, datée du 25 février 2010. Dans une lettre datée du 3 mars 2010, le chef de cabinet, Toni Pelosato, a répondu que

le choix qui a été fait a été celui d'échanger le plus rapidement possible avec tous les acteurs de notre enseignement supérieur (qui sont sans doute ceux qui connaissent le mieux la réalité et la complexité du terrain) plutôt que de faire réaliser par des tiers une évaluation théorique à priori qui aurait pris certainement plusieurs mois. Les deux attitudes ne sont évidemment pas exclusives l'une de l'autre et le travail des différents groupes de travail, au cours de ces derniers mois, a largement montré que cette évaluation se construisait également et avant tout par les confrontations d'idées et de point de vue, multiples et variés, qui ont nourri les différents groupes.

Lors de la séance parlementaire du 31 mars 2010, Françoise Bertieaux reprenait la question de l'évaluation des thématiques abordées lors de la table ronde : « Établir un bilan aurait pu être un excellent support aux travaux de la table ronde. »

En réponse, le ministre a fait référence à une séance intermédiaire des tables rondes au cours de laquelle les représentants des différentes institutions ont pu s'exprimer sur l'état d'avancement des discussions

Jos Palange, alors représentant de la CNE au sein du groupe « Paysage », rappelle que lors de la séance intermédiaire des tables rondes, le temps consacré aux questions-réponses avait été supprimé. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la lettre du 25 février a été envoyée au ministre. Dans sa réponse à Françoise Bertieaux, le ministre a également indiqué que les acteurs rencontrés lors de la séance intermédiaire souhaitaient que les tables rondes aient une suite. Cela n'a pas été le cas.

Le ministre n'a en effet pas toujours repris les recommandations formulées au cours de la table ronde. D'après A. Coudyzer, les conclusions du groupe de travail chargé de réfléchir sur la démocratisation de l'enseignement supérieur n'ont pas été suivies dans le décret relatif à la gratuité et à la démocratisation de l'enseignement supérieur du 19 juillet 2010.

Dans sa réponse à Françoise Bertieaux, le ministre poursuivait :

Nous aurions pu commencer par demander des études scientifiques sur chaque thème. Cela aurait reporté loin dans le temps l'approche de la réalité objective. Avec l'accord du gouvernement, j'ai préféré lancer des tables rondes. J'ai consulté le Conseil général des hautes écoles, le Conseil des recteurs, les étudiants, les syndicats²¹.

André Coudyzer a indiqué que le CGHE n'a pas été consulté préalablement à la table ronde pour ce qui concerne les six axes thématiques. Jos Palange affirme également que la CSC n'a pas été consultée préalablement. Par ailleurs, refuser de faire évaluer les effets de toutes les réformes entreprises pendant les deux législatures précédentes afin de baliser les discussions et de proposer des pistes de réflexions sur les points d'achoppement est surprenant. S'il est vrai que la table ronde a été, pour la première fois dans l'histoire de l'enseignement supérieur belge francophone, l'occasion d'amener tous les acteurs à discuter ensemble, ils n'ont pas été en mesure de procéder à l'évaluation des réformes qui en ont récemment modifié le fonctionnement. Ils n'auraient pas pu le faire parce que les représentants des différentes formes d'enseignement supérieur ne connaissent pas nécessairement la réalité des autres formes et que chaque acteur a une vue partielle, orientée par sa position dans le champ. Une véritable évaluation aurait exigé de dégager des éléments objectifs et de mettre en perspective les points de vue des acteurs impliqués.

²¹ Parlement de la CFB, 2010, Compte rendu intégral, 31 mars, p. 9.

Des discussions sans évaluation

L'absence d'une évaluation globale des réformes entreprises depuis le décret Bologne n'a pas empêché les acteurs de se réunir. Pour A. Coudyzer, l'absence d'évaluation n'avait pas la même importance selon le type d'enseignement supérieur :

L'absence d'évaluation sur ce qu'a été Bologne ? Je crois qu'elle est plus perçue comme un handicap au niveau du monde universitaire qui était davantage contraint par le décret Bologne de 2004, que ne l'ont été les autres types d'enseignement. Bologne, c'était avant tout une modification de structure : trois années de bac, deux années de master, l'allongement à cinq ans pour certains types de masters, et tout ce qui va autour avec les crédits, la mobilité, tous ces éléments-là. Mais ça n'a pas pour moi fondamentalement constitué un handicap. Et le financement en haute école n'était en rien affecté par Bologne, puisqu'on était toujours dans la logique des enveloppes fermées, alors que pour les universités — également en enveloppe fermée, il y avait eu, d'une part, une révision du financement en lien avec le décret Bologne, et d'autre part, la mise en place des trois académies. Le fait de ne pas avoir fait d'évaluation est perçu différemment suivant qu'on est du côté université ou qu'on est du côté haute école.

La question d'une évaluation globale n'a pratiquement pas été abordée par les membres des six groupes de travail. C'est au sein du groupe de travail « Ouverture à la société », lors de la réunion du 19 janvier 2010, que la question de l'évaluation globale a été posée par Anne-Françoise Vangansbergt (CSC enseignement), qui a rappelé

qu'un « devoir » [allait être] demandé aux membres du groupe. Elle [a regretté] que des éléments objectivables [ne soient] pas toujours disponibles et que ce [soit] le groupe de travail qui [soit] finalement obligé de réaliser l'évaluation annoncée dans la Déclaration de politique communautaire²².

Cette question s'est également posée au sein du groupe « Offre d'enseignement », lors de sa réunion du 17 mars 2010. Le PV ne mentionne pas la personne qui a posé la question :

Il n'y a pas encore eu d'évaluation scientifique du décret Dupuis et de ses conséquences sur les enseignants et sur les étudiants. Une étude pourrait être menée en prenant comme point de départ le profil d'entrée de l'étudiant et ses compétences obtenues à la sortie du processus de formation. Peu de critiques se sont faites à ce jour sur l'esprit de la réforme. Par contre, les problèmes soulevés par les difficultés d'organisation ont été nombreux²³.

22 Cabinet du ministre Jean-Claude Marcourt, 2010, Table ronde de l'enseignement supérieur, Procès-verbal de la réunion du groupe de travail « Statuts des personnels » du mardi 19 janvier 2010, p. 14.

23 Cabinet du ministre Jean-Claude Marcourt, 2010, Table ronde de l'enseignement supérieur, Procès-verbal de la réunion du groupe de travail « Offre d'enseignement » du mercredi 17 mars 2010, p. 2.

Le rapport final du groupe de travail chargé de réfléchir sur l'aspect financement indique que celui-ci

constate qu'il n'a pu réaliser de véritable évaluation des systèmes actuels — ce qui lui aurait permis d'en identifier de façon plus quantifiée les éléments positifs et négatifs — ni disposer d'une équipe de soutien disposant de l'expertise technique qui eût été nécessaire pour tester l'impact, sur le financement des différents types d'enseignement supérieur et des différents établissements, de propositions précises de modifications possibles des décrets régissant les différents types d'enseignement supérieur²⁴.

Une documentation lacunaire

En l'absence d'évaluation, les participants à la table ronde se sont appuyés sur le document préparatoire et ses onze annexes qui leur ont été fournis. Sept d'entre elles concernent le processus de Bologne et quatre autres (les notes des pôles bruxellois, hainuyer et louvaniste et celle du CIC) étaient relatives aux processus de collaboration et à la question du paysage de l'enseignement supérieur. En d'autres termes, les documents qui ont servi de base aux discussions sur les collaborations entre institutions d'enseignement supérieur sont des points de vue institutionnels, de la même manière que l'évaluation faite par la table ronde ne reprend que des constats et des points de vue de personnes membres d'institutions aux intérêts parfois divergents à partir d'une documentation lacunaire. Certaines données objectives ont été diffusées au fil des réunions. Pour Christiane Cornet,

on a eu quelques informations en cours de réunion, notamment dans un groupe qui traitait de l'offre d'enseignement et dans un autre chargé de réfléchir à la démocratisation. On a eu dans le courant des réunions des données sur des éléments déterminés. Par exemple, l'offre d'enseignement dans le Luxembourg ou dans le Hainaut. Par rapport à la démocratisation, nous avons eu des informations concernant le nombre d'étudiants qui accédaient à l'enseignement supérieur dans les différentes régions. On ne peut pas parler d'une évaluation pointue, mais nous avons eu quand même des données statistiques dans le courant des travaux qui nous ont permis de réfléchir, de faire des constats, et d'élaborer des pistes, ça oui. Mais il ne s'agissait pas d'une étude universitaire.

Un flou méthodologique

La lettre de la CSC datée du 25 février 2010 mentionnée plus haut avançait des propositions sur la méthodologie à adopter au cours de la seconde phase de la table ronde. Deux d'entre elles au moins sont restées sans suite :

que soit établi par votre cabinet, sous forme de synthèse intermédiaire, un relevé complet des propositions figurant dans les travaux des six groupes, en

²⁴ Cabinet du ministre Jean-Claude Marcourt, 2010, Table ronde de l'enseignement supérieur. Groupe de travail 6. Financement. Rapport final, p.2.

mettant en évidence les convergences et les divergences dans ce qui est actuellement repéré comme forces et comme faiblesses dans l'enseignement supérieur ; [...] que chaque groupe soit invité à se positionner sur cette synthèse intermédiaire globale et sur ces premières balises.

La mise en œuvre de la proposition de la CSC aurait amené chaque institution à se positionner par rapport à différents scénarios possibles, ce qui aurait peut-être permis au ministre de s'appuyer sur un compromis accepté de tous pour rédiger la note qui préfigurerait son avant-projet de décret. Il est par ailleurs regrettable qu'une seconde table ronde n'ait pas été organisée pour réagir à la note proposée par le ministre. Ainsi, selon Chr. Cornet :

Pour certaines thématiques, c'eût été une bonne chose puisqu'il y en a dont on ne parle plus. Au niveau des statuts, c'est vrai que nous avons des discussions à propos du protocole d'accord sectoriel où on revient sur certaines dispositions statutaires, mais l'harmonisation des statuts n'a plus été à l'ordre du jour sauf pour des organisations syndicales, mais il n'y a pas eu de suivi des travaux du groupe « Statuts » par la suite.

AURAIT PU MIEUX FAIRE... MAIS SANS GARANTIE DE RÉSULTAT

Les objectifs affichés du projet de réforme du ministre Marcourt sont en soi incontestables : faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, placer l'étudiant au centre des préoccupations, favoriser sa réussite, renforcer la cohérence de l'offre d'enseignement supérieur, atténuer la concurrence entre les institutions, surmonter les clivages philosophiques, définir un projet global pour l'enseignement supérieur. On peut également souligner la volonté du ministre de définir un projet politique pour l'enseignement supérieur en abordant de front la restructuration du paysage institutionnel, ce que ses prédécesseurs ont soigneusement évité.

Aujourd'hui, deux éléments attisent les concurrences entre les établissements : les habilitations et le financement. La gestion des habilitations est au cœur des avant-projets de décret du ministre, le financement n'a toujours pas été traité. En toute hypothèse, il faudra pourtant qu'il le soit avant 2016 : les décrets ne disent en effet rien de la manière dont le financement de chaque établissement sera calculé au-delà de cette date et le statu quo paraît inimaginable, tant les critiques sont unanimes sur le système actuel.

Si tous les responsables de l'enseignement supérieur s'accordent pour reconnaître qu'une modification du cadre décretaal est souhaitable, nul ne se réjouit de l'ambiance délétère dans laquelle s'opèrent désormais les échanges. Étant donné la complexité des relations entre les institutions de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement entre les institutions universitaires soumises à une pression internationale sans cesse croissante qui les incite à défendre plus encore leurs intérêts propres, il aurait probablement été judicieux de prendre dès le départ un maximum de précautions afin d'atténuer les sensibilités des unes et des autres.

La première aurait été d'organiser une évaluation globale des réformes entreprises depuis le décret Bologne pour tout l'enseignement supérieur, c'est-à-dire une évaluation à la mesure de l'ambition du projet de réforme. Elle aurait permis de dégager des éléments objectifs à partir desquels les discussions de la table ronde auraient été balisées. De la sorte, cette table ronde n'aurait pas été que l'occasion d'une confrontation d'idées mais elle se serait intégrée dans le processus de construction d'un projet collectif pour l'enseignement supérieur.

La seconde aurait été de fournir aux membres de la table ronde des données objectives sur la totalité du système d'enseignement supérieur belge francophone. Pour pouvoir dégager des propositions visant le bien commun, il fallait que les acteurs construisent une culture, enracinée dans une connaissance approfondie de tous les éléments qui composent le système d'enseignement supérieur.

La troisième aurait été de prendre davantage au sérieux les compétences des 120 personnes qui ont été mobilisées pendant cinq mois par la table ronde, en faisant dresser après la première phase de la table ronde, un relevé des points d'accord et de divergence, et en confiant à chaque groupe de travail le soin de dégager les pistes pour rapprocher les points de vue. Il eût ensuite été opportun de soumettre la note du ministre de juin 2010 à ces mêmes groupes de travail.

La quatrième précaution aurait été de conformer la réforme du système des habilitations et du mode de financement à l'avis de ces groupes de travail.

Cette méthode aurait peut-être pris plus de temps, mais elle aurait pu favoriser l'instauration d'un climat serein dans lequel les discussions auraient pu être plus constructives. ■

Cet article a bénéficié de l'aide précieuse de Jos Palange. Qu'il en soit ici remercié. André Coudyzer et Christiane Cornet, qui ont respectivement co-présidé les groupes thématiques « paysage de l'enseignement supérieur » et « statuts des personnels », ont accepté d'être interviewés dans le cadre de cet article. Qu'ils en soient également remerciés.