

La tentation de faire une croix sur le passé

Quel que soit le destin qui lui sera réservé ces prochains mois et les modifications qui lui seront apportées, la note Marcourt va contribuer à redessiner le paysage de l'enseignement supérieur de la Belgique francophone. Elle a mis la question de la restructuration de ce niveau d'enseignement à l'agenda, et il est peu plausible qu'elle en soit retirée rapidement. Elle a posé des balises dont il sera impossible de ne pas tenir compte. Certaines d'entre elles seront sans doute dépassées ou contournées, voire totalement effacées, mais ce sera au prix de négociations qui pourraient s'avérer difficiles. D'autres seront maintenues, mais ce sera ici aussi au terme d'un processus politique complexe. Par ailleurs, l'examen de cette note et des réactions qu'elle suscite est l'occasion d'une réflexion sur les modes contemporains de gestion de la chose publique.

JEAN-ÉMILE CHARLIER ET FRÉDÉRIC MOENS

Depuis que cette note a commencé à circuler, le 15 juillet, de nombreux contacts ont eu lieu entre le cabinet du ministre Marcourt et les responsables d'établissements d'enseignement supérieur de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Dans un premier temps, ces contacts sont restés très discrets, les déclarations publiques ont été rares, la saison ne se prêtait pas aux grandes manœuvres politiques. Convenons d'ailleurs qu'il est peu probable que le hasard seul ait fait arriver à maturité le 15 juillet cette note dont tous les acteurs concernés se rappellent qu'elle était attendue depuis longtemps. La période qui va du 15 juillet au 15 août est celle où les institutions universitaires fonctionnent au ralenti, avec un personnel limité et où le mouvement étudiant est quasiment en léthargie. En rendant son texte public le 15 juillet, le ministre Marcourt se garantissait qu'il n'aurait pas à encaisser un choc immédiat en retour et que les réactions qu'il susciterait viendraient progressivement, vraisemblablement en ordre dispersé, ce qui les rendrait plus faciles à traiter.

Et effectivement, il a fallu attendre le début de l'année académique pour que les positions des uns et des autres soient publiquement clarifiées et réaffirmées. C'est notamment à l'occasion des discours de rentrée académique que des

responsables d'établissements ont choisi de faire entendre leur point de vue¹. Si leur ton est toujours resté d'une exquise courtoisie², quelques discours ont signifié un refus catégorique de certaines des mesures avancées par le ministre.

DES PRINCIPES QUI FONT L'UNANIMITÉ, DES APPLICATIONS CONTESTÉES

Pourtant, tant les principes qu'elle énonce que les objectifs qu'elle annonce font une très large unanimité. Poursuivre les efforts pour démocratiser l'accès à l'enseignement supérieur ou augmenter la qualité de la recherche et de l'offre d'enseignement sans que cela coûte davantage aux bénéficiaires ou à la collectivité sont des propositions qui ne posent de problème à quiconque. C'est dans la manière d'incarner ces principes et de redessiner concrètement le paysage de l'enseignement supérieur que les choses se gâtent. Plus précisément encore, la plupart des objectifs et des principes font l'unanimité, les projets eux-mêmes sont acceptés, mais les modalités de la mise en œuvre ou le périmètre sur lequel elle doit être opérée font polémique.

Prenons-en un premier exemple. Le projet de mettre en commun certains équipements sur une base locale n'appelle aucune réticence. C'est une très belle illustration de ce que les citoyens considèrent comme une gestion économique, responsable et efficace. Le conseil des recteurs a pointé des domaines « où la proximité permet une meilleure intégration-coordination » : « Les logements étudiants, la lutte contre l'échec, l'échange de personnel [...], certaines infrastructures, la poursuite de recherches communes sur des besoins locaux spécifiques, l'organisation de formations spécifiques³. » Dans une interview reproduite dans l'édition du 20 septembre du journal *Le Soir*, le recteur de l'UCL, Bernard Delvaux, abonde dans ce sens et commente positivement le projet de créer des pôles : « C'est un concept intéressant pour ce qui touche au sol. On doit pouvoir mutualiser des ressources comme les bibliothèques ou les salles de sport. » Son adhésion au projet s'arrête là car, à son estime, « les missions académiques comme l'enseignement et la recherche sont des missions qui ont une dimension universelle, pas géographique ».

Cette approche n'est pas partagée par Didier Viviers, recteur de l'ULB, qui, dans son discours de rentrée académique 2011-2012, souligne que « la recherche doit s'effectuer au sein d'un réseau unique de toutes les universités francophones de Belgique [et] ne peut avoir aucune limite géographique » alors « qu'il n'en va pas de même pour l'offre d'enseignement [pour laquelle] c'est en effet la proximité qui compte ». Cet exemple montre à quel point un principe peut être adopté par toutes les parties et conduire à des interprétations divergentes.

-
- 1 Le seul recteur de Communauté française à n'avoir rien dit de la note Marcourt dans son discours de rentrée académique est celui de l'université de Liège. Parce qu'il détonne, ce silence suggère qu'il a une signification.
 - 2 Les « l'osmose est un processus non agressif, qui ne s'impose pas » et « ah oui, j'oubliais: l'osmose ne se décrète pas », de B. Jourquin, vice-recteur de l'UCL en Hainaut, lors de la rentrée académique à Mons, figurent parmi les expressions les plus explicites de l'opposition à la note.
 - 3 Note du conseil des recteurs relative au « non paper » de M. le ministre Jean-Claude Marcourt portant sur la réforme du paysage de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles, p. 3.

D'autres propositions de la note recueillent elles aussi un consensus sur une partie de ce qu'elles prévoient, mais suscitent de vives réactions négatives sur une ou plusieurs autres parties de leur contenu. Il en est typiquement ainsi de l'idée de rapprocher et de faire collaborer tous les établissements d'enseignement supérieur, quels que soient leur statut et leur histoire. La proposition ne déclenche plus les oppositions de principe qu'elle aurait éveillées en d'autres temps, mais des craintes sont exprimées quant à la manière dont les associations seront conclues et fonctionneront. La lecture des procès-verbaux de la table ronde permet d'identifier les positions de chaque partie et d'en saisir la logique. Les établissements les plus petits ont peur d'être perdus dans des ensembles à l'intérieur desquels leur spécificité se déliterait, tous les acteurs craignent de se voir imposer un modèle par l'autorité politique.

Une des constantes des propos tenus par les responsables d'établissement au cours de la table ronde est qu'ils réclament le droit de choisir les partenaires avec qui s'associer. La revendication qu'ils expriment va de pair avec la pleine conscience des risques des fusions au coup par coup, qui pourraient laisser des établissements sur la touche et les forcer à des alliances peu pertinentes. Même s'il y est rarement fait mention de façon explicite, deux expériences restent dans les mémoires et indiquent les dangers de la liberté d'association quand elle s'exerce sans arbitrage.

La première est celle de la Communauté flamande : en avril 2001, en s'appuyant sur une note de M. Luwel, chef de cabinet de la ministre de l'Enseignement flamand, dans laquelle il évoquait la possibilité d'associer les universités et les écoles supérieures, la KUL avait devancé tous ses partenaires et s'était associée aux douze hautes écoles de tradition catholique qui couvrent tout le territoire flamand, au grand dam des universités d'Antwerpen, de Gent et du Limburg qui ont été réduites à se partager les neuf hautes écoles non confessionnelles (Charlier et Croché, 2004). C'est la crainte de voir ce scénario se reproduire en Communauté française qui a incité l'ULB à créer son pôle en février 2002, et son initiative a conduit les autorités de Mons-Hainaut, puis de l'université de Liège, à constituer le leur, respectivement en juin et juillet 2002 (Moens, 2008). Dans son allocution de rentrée, Jean-Paul Lambert, recteur des FUSL, est revenu sur cet épisode de la vie universitaire belge en citant le rapport des experts internationaux qui, analysant le fonctionnement des associations en 2010, se sont étonnés des aberrations auxquelles le coup de force de la KUL avait conduit (Lambert, 2011). Jean-Paul Lambert déduit de leurs conclusions que « 1) la proximité est bien un facteur déterminant de l'efficacité des collaborations, 2) les stratégies d'occupation de terrain d'autres universités, par haute école interposée, apparaissent incompatibles avec l'objectif d'une efficacité maximale du système ». Toutes choses restant égales par ailleurs, c'est-à-dire en contenant les conclusions au territoire sur lequel les observations ont été opérées, à savoir la Flandre, le propos de Jean-Paul Lambert est incontestable. On conviendra toutefois qu'il est hardi de déduire une loi générale d'une seule observation localisée dans un univers culturel donné.

La seconde expérience est celle de la création des hautes écoles, qui se sont constituées sur la base d'une liberté d'association obtenue au prix d'une mobilisation d'une ampleur inhabituelle et qui a abouti à une structuration du paysage dans laquelle tous les établissements n'ont pas trouvé aisément leur place et où les derniers qui se sont inscrits dans des alliances déjà constituées y ont fait figure de pièces rapportées (Charlier, 1995).

Ces deux expériences hantent la mémoire des responsables d'établissements supérieurs et universitaires, elles attestent que la liberté d'association qui s'exerce sans arbitrage permet aux plus puissants et aux plus habiles de se réserver les alliances les plus avantageuses, ce qui peut mettre les autres dans un profond embarras. La liberté d'association doit donc être encadrée, mais l'affirmer ne suffit pas, il faut encore trouver l'équilibre délicat entre la force de la prescription et l'autonomie des acteurs.

LES MENACES SUR L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS

La crainte de voir le politique intervenir plus qu'il ne le fait aujourd'hui dans l'enseignement supérieur et la recherche est très sensible, tant dans les réactions déclenchées par la note Marcourt que dans les positions prises au cours de la table ronde. Après la communautarisation de l'enseignement en 1989, l'autorité politique, en Communauté française, s'est employée d'abord à adapter tous les textes légaux à la nouvelle configuration institutionnelle puis, très rapidement, à réorganiser fondamentalement chaque niveau d'enseignement (Charlier, 2000). Ce faisant, elle a commencé à prendre des distances par rapport au compromis belge qui suppose de « confier à l'État le soin de financer l'éducation par l'impôt et, dans le même temps, de limiter son pouvoir de contrôle sur l'utilisation de l'argent » (Vandenbergh, 2002).

À chaque niveau de l'enseignement, le politique a accompagné le passage d'un référentiel politique essentiellement attentif à préserver les grands équilibres indigènes à un référentiel d'efficacité. La mutation est toujours en cours et n'est sans doute pas près d'être terminée. À aucun niveau d'enseignement, l'évolution qui a ainsi été soutenue par l'autorité politique n'a été neutre. Au contraire, dans chaque cas, cette autorité a rebattu les cartes et a redistribué les atouts en transformant les règles qui encadrent le fonctionnement de l'enseignement. Des objectifs ont été affectés à chaque réforme et ont permis de justifier de manière logique et cohérente les changements imposés au système. Cela dit, aucun objectif n'était prisonnier d'une seule mesure, chacun pouvait être poursuivi par diverses voies. C'est donc au choix des voies que privilégie le responsable politique plus qu'aux objectifs qu'il affiche qu'il convient de porter attention. L'engagement dans chaque voie d'action crée des effets secondaires particuliers, dont il serait naïf (ou désespérant) de penser qu'ils ne sont pas anticipés par le responsable politique. Pour le dire plus simplement, on en apprend davantage sur les intentions du législateur en examinant les effets objectifs directs que vont produire ses décisions qu'en analysant les objectifs qu'il annonce.

Les acteurs de l'enseignement supérieur savent cela pour l'avoir concrètement éprouvé à de multiples reprises. Ils défendent donc le principe d'autonomie des institutions universitaires en étant particulièrement attentifs à la manière dont il est respecté par la note Marcourt. Dans sa première version, celle-ci stipulait que les établissements qui sont « membres principaux » de leur pôle garderaient une pleine autonomie à l'intérieur de ce pôle, mais que ceux qui sont « membres à titre complémentaire » d'un pôle y perdraient leur autonomie. Toute nouvelle habilitation qu'obtiendraient ces derniers établissements devrait « se faire en codiplômation avec un établissement membre à titre principal du pôle ou, en cas d'absence de compétences partagées, avec l'accord du pôle ». Cette disposition imposerait à l'UCL, membre à titre complémentaire du pôle hainuyer, de se concerter avec l'UMons pour tout développement qu'elle envisagerait au départ de ses implantations montoise ou tournaisienne. Plus problématique, elle aurait aussi eu, comme membre à titre complémentaire du pôle bruxellois, à demander l'autorisation à l'ULB ou à s'associer à elle pour ce qui concerne son implantation à Woluwé. C'en était clairement trop, les limites du négociable étaient trop largement dépassées. Dans sa nouvelle version, la note précise que « l'UCL ainsi que les établissements ayant un site sur ce campus [Woluwé] dédié au domaine de la santé sont attachés à titre principal au pôle de Bruxelles pour ces matières et disciplines spécifiques liées à leurs activités sur ce campus ». Rien n'a été apporté comme correction pour ce qui concerne le Hainaut.

La note Marcourt affirme de façon répétée respecter la liberté d'association. En cette matière, elle n'évite que de justesse la contradiction interne quand elle affirme garantir « l'autonomie et la liberté d'association de tous les établissements [qui] devront nécessairement collaborer pour assurer la cohérence de l'offre d'enseignement supérieur sur cette zone ». Les établissements autonomes sont donc obligés de collaborer, mais sont libres de s'associer. Reconnaissons que l'argument, parce qu'il est tout en nuances, n'est en rien rassurant. Dans la pratique quotidienne, que reste-t-il de l'autonomie quand on est obligé de collaborer et de solliciter des autorisations pour pouvoir avancer ?

Si l'UCL n'est pas la seule concernée par cette mesure, c'est elle qui est affectée de la manière la plus spectaculaire. Que les anciennes facultés agronomiques de Gembloux, désormais partie intégrante de l'université de Liège, doivent prendre langue avec les facultés Notre-Dame de la Paix, avec lesquelles elles ne sont en aucune manière en concurrence, avant de lancer une nouvelle habilitation, n'a pas la même portée que quand l'UCL est amenée à solliciter l'ULB, avec laquelle elle est tout de même en rivalité constante depuis 1834. Ajoutons que cette rivalité n'est pas que destructrice et qu'elle va de pair avec l'estime mutuelle dans laquelle se tiennent de nombreux chercheurs et professeurs des deux institutions qui multiplient les collaborations.

L'UCL a sans relâche rappelé son attachement à l'autonomie institutionnelle et à la liberté d'association. À la rentrée 2010-2011, *in tempore non suspecto*, Jean Hilgers, président du conseil d'administration de l'UCL, commentait le

chantier des rapprochements en ces termes : « Notre expérience montre que l'essentiel des rapprochements de coopération réussie ont été entamés par la base. La poursuite du rapprochement doit elle aussi être un processus *bottom-up* : ce qui signifie que les institutions d'enseignement devraient pouvoir faire partie du pôle de leur choix et ne pas se voir imposer un rattachement. » Cette analyse, très largement partagée parmi les responsables d'établissements, a été fréquemment rappelée lors de la table ronde. Depuis lors, la position de l'UCL s'est renforcée en s'affinant, elle prône désormais la « liberté d'association fondée sur une logique de projet commun », ce qui disqualifie toutes les initiatives politiques visant à imposer à des établissements de s'associer sans qu'ils en aient exprimé le souhait, sans qu'ils y aient été poussés par la conviction selon laquelle il leur serait plus facile d'atteindre leurs objectifs en combinant leurs forces qu'en restant isolés.

En maintenant la réserve énoncée plus haut sur les effets indésirables qui peuvent être induits par l'exercice de la liberté quand elle n'est pas encadrée, il faut reconnaître que les arguments qui plaident pour la défense de l'autonomie des universités sont légion. La League of European Research Universities (LERU) les a repris, dans un plaidoyer très argumenté en faveur de la liberté académique (Vrieling *et alii*, 2012). Elle en définit clairement le périmètre et les limites en s'appuyant sur tous les textes internationaux qui fondent cette liberté. Une des conclusions fortes qui se dégage de ce texte remarquablement informé est que la liberté académique n'est jamais définitivement acquise et qu'elle ne peut se maintenir que si les autorités publiques la respectent, la protègent, la garantissent et la promeuvent.

UN AGENDA À PEINE CACHÉ

Nous avons suggéré ci-dessus qu'on en apprend davantage sur les intentions du législateur en examinant les effets objectifs directs que vont produire ses décisions qu'en analysant les objectifs qu'il annonce. C'est dans cet esprit que quelques projections des effets que provoquerait la note Marcourt sont présentées ci-dessous⁴.

⁴ Les statistiques présentées sont celles que nous avons établies à l'automne 2011. Des données actualisées sont désormais disponibles, notamment dans la nouvelle version de la note Marcourt. Dans la mesure où les tendances ne sont pas modifiées, nous avons préféré présenter les données telles qu'elles pouvaient être collectées dans les semaines qui ont suivi la sortie de la note Marcourt.

Tableau 1.
Nombre d'étudiants par université
et part du nombre total d'étudiants dans chaque université (chiffres cref 2010)

UCL	23 449	30,46
ULB	22 018	28,60
ULG	17 718	23,02
FUNDP	5 405	7,02
U-MONS	4 680	6,08
FUSL	2 489	3,23
FUCAM	1 214	1,58
TOTAL	76 973	100

Le tableau 1 présente une estimation de la situation actuelle, il reprend les nombres d'étudiants qui étaient inscrits dans chaque université en 2010⁵. L'UCL est l'institution la plus fréquentée, elle rassemble 30,5 % des étudiants universitaires de la Communauté française. En additionnant les chiffres de l'UCL et des Fucam, qui ont fusionné le 15 septembre 2011, on arrive à un total de 24 663 étudiants, ce qui fait plus de 32 % de l'ensemble des étudiants universitaires de Communauté française. L'écart qui sépare l'UCL de l'ULB est alors de 2 645 étudiants, l'ULB a une population étudiante qui équivaut à 89 % de celle de l'UCL.

Les pôles prévus par la note Marcourt supposeraient que les hautes écoles et les établissements artistiques rejoignent les universités, sur une base géographique. Les tableaux 2 et 3 ci-dessous donnent les chiffres de fréquentation de ces établissements en les rapportant aux pôles tels qu'ils sont prévus dans la note Marcourt.

Tableau 2.
Nombre d'étudiants des hautes écoles par pôle (chiffres 2006)

Bruxelles	23 258
Brabant wallon	3 121
Hainaut	18 436
Liège	18 539
Luxembourg	3 038
Namur	7 162
TOTAL	73 554

⁵ Au moment où nous rédigeons ces pages, les données de 2011-2012 ne sont pas encore disponibles.

Ce tableau peut surprendre. En effet, il ne rend pas bien compte des populations d'étudiants physiquement présentes dans chaque province. C'est un effet de la création des hautes écoles et de la diminution progressive de leur nombre : tous les étudiants inscrits dans une même haute école qui a des implantations dispersées sur le territoire sont statistiquement reportés à la province où se situe le siège social de l'établissement.

Tableau 3.
Nombre d'étudiants des écoles artistiques par pôle (chiffres 2006)

Bruxelles	3 136
Brabant wallon	464
Hainaut	1 325
Liège	1 653
Namur	175
TOTAL	6 753

En additionnant les nombres d'étudiants inscrits dans les universités, les hautes écoles et les écoles artistiques, on obtient une estimation des poids relatifs des différents pôles. Les chiffres pour le supérieur et l'artistique datent de 2006, ceux des universités de 2010, ils ne sont donc pas parfaitement fidèles à la réalité du jour. Il est toutefois raisonnable d'estimer que les variations qu'ils ont enregistrées depuis 2006 et 2010 se sont compensées mutuellement et que l'ordre des pôles présenté ci-dessous est celui qui sortirait si les calculs avaient été faits avec les chiffres du jour.

Tableau 4.
**Nombre d'étudiants universitaires (chiffres 2010)
 et des enseignements supérieurs non universitaires et artistiques (chiffres 2006) par pôle⁶**

Bruxelles	50 901	32,36
Liège - Luxembourg	40 948	26,03
Brabant wallon	28 248	17,96
Hainaut	24 441	15,53
Namur	12 742	8,10
TOTAL	157 280	100

⁶ La version de novembre 2011 de la note Marcourt présente d'autres chiffres, qui sont basés sur des données statistiques actualisées et qui prennent en compte la proposition de rattacher l'UCL au pôle de Bruxelles pour ses filières médicales. Le classement reste le même : Bruxelles-ULB (50 149 ; 30,9 %) ; Liège/Luxembourg-ULg (42 023 ; 25,8 %) ; Brabant wallon-UCL (30 266 ; 18,6 %) ; Hainaut-UMons (25 986 ; 16,0 %) ; Namur-FUNDP (14 158 ; 8,7 %).

La restructuration du paysage de l'enseignement supérieur envisagée par la note Marcourt provoquerait, on le voit, un remarquable remue-ménage dans l'ordre des institutions. L'UCL était première université de Belgique francophone, le pôle dont elle serait membre principal serait relégué à la troisième place, sa puissance, mesurée à son nombre d'étudiants serait à peine un peu plus de la moitié de celle de l'ULB, un rien plus importante que celle de l'UMons. La seconde version de la note Marcourt ne modifie pas l'ordre des institutions, elle ne fait que réduire un peu les écarts entre les trois premiers.

Il est difficile d'éviter de faire une lecture de ces chiffres en termes philosophiques. En effet, seules des institutions de tradition catholique sont pénalisées, alors que toutes les autres sont valorisées. Regardons dans le détail. L'ULB quitterait sa place de deuxième université pour devenir membre principal d'un pôle qui s'impose très nettement comme le premier. L'ULg était troisième université, elle serait au cœur du deuxième pôle, à très nette distance du troisième. L'UMons était cinquième université, elle présiderait désormais le quatrième pôle, presque à égalité avec celui qu'animerait l'UCL. Quant aux universités de tradition catholique, nous avons déjà vu le sort qui serait réservé à l'UCL. Le développement des anciennes Fucam, récemment intégrées à l'UCL, serait contrôlé par l'UMons. Le développement des facultés Saint-Louis serait contrôlé par l'ULB, mais la réforme pourrait leur être favorable⁷. Les facultés Notre Dame de la Paix de Namur passeraient du rang de quatrième université de la Communauté à celui d'université de référence du cinquième pôle. C'est la seule université de tradition catholique qui ne tirerait que des avantages de la réforme⁸. C'est aussi celle qui a arrêté le processus de fusion des quatre universités de tradition catholique au tout dernier moment. Installer un lien direct de causalité entre les deux éléments serait sans doute excessif, ne voir dans ce lien qu'un effet du hasard serait peut-être naïf.

La lecture de la note Marcourt en termes philosophiques n'est pas le fait que du monde catholique. Dans une carte blanche publiée sur le site du journal *Le Soir* du 18 octobre, Carlos Crespo, ancien étudiant de l'ULB qui fut délégué par la FEF au Conseil interuniversitaire de la Communauté française et fut ensuite permanent à la FEF⁹ dénonce l'« impérialisme académique de l'université louvaniste qui se rêvait présente et rayonnante à Bruxelles et dans les cinq provinces wallonnes ». Il se réjouit que « les rapprochements envisagés ne le sont plus au travers de la grille d'analyse pilarisée qui a prévalu depuis des temps immémoriaux dans l'enseignement supérieur belge, mais en fonction

7 Avec une croissance de leur population étudiante de 94 % en une décennie et leur ambition d'absorber l'Institut libre Marie Haps (Lambert 2011, op. cit.), les FUSL n'ont pas besoin de rechercher de nouvelles habilitations. Pour obtenir seule le contrôle du pôle bruxellois, l'ULB a par ailleurs tout intérêt à ménager les FUSL et les responsables de celles-ci le savent.

8 Dans son discours de rentrée académique, Y. Poulet, recteur des FUNDP a annoncé: « Désignée comme unité de référence de ce pôle [le pôle namurois] notre université est prête à jouer pleinement ce rôle » (Poulet Y., 15 septembre 2011, *Et si Namur m'était conté... Pour une culture nouvelle?*). Il reprend l'argument présenté dans Poulet Y., juin 2011, *Oui à l'Académie unique et aux pôles, mais dans le respect de l'autonomie des universités*, qui a été récemment redéployé dans l'article de L. Gérard publié dans *La Libre* du 8 décembre 2012, « Namur n'a pas attendu les pôles de Marcourt ».

9 Dans un article du 10 août 2009 dans le journal *Le Soir*, « Le chemin est court entre la FEF et les partis », Pierre Bouillon écrivait: « Conseiller chez le ministre Marc Tarabella, l'ex-FEF Carlos Crespo devrait sans doute se retrouver chez Jean-Claude Marcourt (PS), nouveau ministre de l'Enseignement supérieur ».

d'une logique géographique qui semble davantage porteuse de rationalité ». Il encourage le ministre Marcourt à ne pas se détourner de la voie qu'il s'est tracé « à savoir celle du dépassement des clivages surannés et de l'objectivation des dynamiques partenariales ».

Sans surprise, relevons que Didier Viviers, recteur de l'ULB, est lui aussi favorable au dépassement des piliers, « il est temps de sortir de la logique des blocs. Il est plus que temps de s'échapper des identités de réseaux qui doivent céder le pas à un "cosmopolitisme universitaire"¹⁰ ». C'est le même message de soutien au projet Marcourt qu'il adresse aux anciens de l'ULB: « Sans renoncer le moins du monde à nos idéaux et aux spécificités de notre enseignement, nous devons mettre en œuvre une collaboration active au-delà des anciennes frontières qui délimitaient les "réseaux"¹¹. » Les avantages que son institution tirerait d'une politique qui agencerait les regroupements sur une base géographique plutôt que philosophique sont tels qu'on a de la peine à imaginer comment il pourrait défendre une autre position dans la conjoncture politique du moment, dont une des balises importantes est la note Marcourt.

Il n'est pas davantage surprenant que Calogero Conti, recteur de l'UMons, ait déclaré dans son discours de rentrée académique: « Parce que la raison y trouve son compte, notre institution adhère aux structures collaboratives de l'actuelle proposition du ministre ». L'hypothèse de la mise en place d'un pôle montois autonome a longtemps été considérée comme impensable, la voir se concrétiser ne pouvait que réjouir les responsables de l'UMons.

QUELLE GOUVERNANCE ?

L'argument, dont nous avons ici repris la formulation de Carlos Crespo, a été souvent entendu: les clivages traditionnels seraient des freins à une affectation optimale des moyens publics, ils induiraient des concurrences aussi coûteuses que stériles. Que la concurrence ait un coût est indéniable, que son moteur principal réside dans les clivages traditionnels l'est beaucoup moins. Le décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques précisait que « l'intention du gouvernement est par ailleurs de mettre toutes les institutions sur pied d'égalité en ce qui concerne leur organisation ». La justification de cette égalisation était de donner à chaque établissement les mêmes chances dans la compétition.

Depuis des décennies, les autorités publiques et les responsables universitaires se sont entendus pour que les moyens disponibles pour faire fonctionner les universités soient essentiellement répartis en fonction des nombres d'étudiants recrutés par chacune d'elles. Le dispositif qu'ils ont construit à cette fin est maintenant au bout de ses potentialités, il est incontestable que le financement *per capita* dans un système dit à « enveloppe fermée », c'est-à-dire où les montants disponibles sont définis avant que ne soient connus les besoins,

¹⁰ Viviers D., 23 septembre 2011, « Ouvertures », discours de rentrée académique 2011-2012, p. 6.

¹¹ Viviers D., 28 octobre 2011, *Le courrier aux alumni*, ULB.

génère de nombreux effets indésirables. Parmi les plus graves de ces effets, on peut relever qu'il a amené les concurrences à un paroxysme jusque-là inédit et qu'il constitue une menace permanente pour la qualité de l'enseignement. Une autre manière de répartir les moyens doit donc être mise au point en tenant compte de l'évolution à la fois des missions qui sont confiées à l'université et des indicateurs mobilisés pour vérifier la qualité de ses actions.

Tous les observateurs considèrent de très longue date qu'il y a trop d'universités en Communauté française de Belgique. La citation reprise par Truffin dans son livre consacré au financement des universités en Communauté française atteste qu'il y a au moins soixante ans que c'est chose admise par les spécialistes: « Dans le journal *Le Soir* du 6 juin 1946, le futur Premier ministre Camille Huysmans affirmait: "en Belgique, il y a trop d'universités". » Les analystes estiment qu'il serait heureux que des regroupements s'opèrent, qui conduiraient à conforter deux, ou au maximum trois grandes institutions. Entre cet idéal et la situation actuelle, la route est longue, et il convient de se donner les moyens de la parcourir à la fois le plus rapidement et en faisant le moins de dégâts possible.

Pour forcer la décision, la note Marcourt attribue à ses propositions la légitimité de la chose négociée dont elles n'auraient pu être dotées que si elles avaient fait l'objet d'un consensus dans les débats menés au cours de la table ronde. Malheureusement, dans beaucoup de matières, il n'y a pas eu d'accord. La contribution de Miguel Souto Lopez et Philippe Vienne, dans cette livraison de *La Revue nouvelle*, montre à quel point l'option de cinq pôles a été faiblement défendue et surtout, qu'elle n'a été amenée que par très peu d'acteurs. La liquidation des académies n'a jamais recueilli l'assentiment de tous les recteurs. Sur cette question comme sur d'autres, la distance est considérable entre les conclusions de la table ronde et les déclarations du ministre. Qu'on en juge: la note reprend un extrait des conclusions de la table ronde dans lequel on lit: rencontrer ces objectifs nécessite « le renforcement des dispositifs existants, voire l'émergence de structures de "rassemblement" souples et efficaces [...] Il ne s'agit pas de partir de rien [...] il s'agit de partir de l'existant, en se nourrissant des succès et des échecs du passé [...] ». Cette proposition devient, dans l'interview que le ministre Marcourt donne au journal *Le Soir* du 20 septembre 2011: « [les académies] ont montré qu'elles n'étaient plus en état de fonctionner [...] elles sont superfétatoires ».

Les participants à la table ronde ont perçu ces décalages entre les conclusions auxquelles ils étaient arrivés et les propositions qui y sont artificiellement rattachées. Dès le mois de juin 2011, la CSC soulignait que « la référence à la table ronde apparaît instrumentale, car la proposition de pôles géographiques n'était qu'un scénario envisagé parmi d'autres¹² ». En décembre 2011, avec beaucoup moins de nuances, elle dénonçait: « Les propositions présentées n'ont nullement été structurées ni articulées en cohérence avec les conclusions

12 CSC-CNE secteur universités, 27 juin 2011, Note à l'attention du ministre Marcourt à propos du « Non paper/HE » du 9 mai 2011.

de la table. On assiste à une *instrumentalisation* de certaines conclusions afin de légitimer la réforme, présentée comme validée par les divers acteurs concernés. Or, ce n'est nullement le cas¹³. » Bref, la légitimité de la note Marcourt est puisée dans un processus, et non dans les produits de ce processus. Il est alors logique que les acteurs, dont les réactions auraient pu être inhibées s'ils avaient contribué à mettre au point un document engageant leur loyauté, refusent de se laisser contraindre par des textes dans lesquels ils ne retrouvent pas les marques de toutes leurs interventions.

La technique du *non-paper*, abondamment utilisée pendant le lancement du processus de Bologne avec des résultats très divers, a ici une nouvelle fois prouvé ses limites (Croché, 2010). Elle ne peut s'avérer efficace que quand tous les partenaires acceptent d'être complices du jeu et surtout partagent ou sont amenés à partager une même vision de l'objectif à atteindre et de la manière d'y arriver. Fondamentalement, si elle peut faciliter les compromis ou accélérer les négociations, elle conduit à évacuer de l'espace public des débats qui y auraient pleinement leur place. Quand elle aboutit à lier tous les partenaires, elle est d'une efficacité redoutable : l'accord entre les partenaires devient la référence qui s'impose au-dessus de toutes les autres, les débats ne peuvent plus porter que sur la mise en œuvre de cet accord.

L'impression qui prévaut à la lecture de la note Marcourt est que ses rédacteurs ont eu le sentiment — ou ont voulu croire — qu'un accord profond et complet avait été obtenu sur toutes les questions traitées lors de la table ronde. Ils sont donc repartis d'une page blanche, sans tenir compte du passé. Mais ce passé ne s'est pas laissé congédier aussi aisément. Les pôles créés en 2002 par des acteurs totalement autonomes l'ont été sur une base philosophique. Les académies ont, elles aussi, été construites en respectant les clivages traditionnels. Quand il a été question d'évacuer le « c » du nom de la nouvelle université qui devait naître de la fusion de l'UCL, des FUNDP, des FUSL et des Fucam, ce fut un échec. On peut évidemment regretter tous ces faits, il est absurde de ne pas s'en souvenir, comme il le serait d'oublier que des concurrences féroces existent, dans certaines filières, entre les hautes écoles et les universités. Le réalisme impose de reconnaître que jusqu'à présent, les alliances choisies entre universités, entre hautes écoles ou entre universités et hautes écoles ont systématiquement été opérées à l'intérieur des familles philosophiques. Plutôt que de s'en offusquer, il serait possible de s'appuyer sur ces affinités de base pour atteindre le double objectif annoncé dans la note Marcourt, à savoir augmenter la visibilité de nos institutions sur la scène internationale et garder une offre d'enseignement la plus proche des étudiants. Stimuler les universités et les hautes écoles qui se sentent suffisamment d'affinités mutuelles à collaborer autant qu'il est possible ne revient pas à renoncer à intervenir sur l'ensemble du champ. La liberté d'association doit être encadrée, pour éviter qu'elle ne soit confisquée par les plus puissants, et c'est le rôle du politique tant de stimuler les collaborations que de leur fixer un cadre.

¹³ CSC, 13 décembre 2011, Position commune de la CSC en réaction aux notes de juillet et novembre 2011 du ministre Marcourt sur le paysage de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le modèle de pôles géographiques prôné par la note Marcourt ne pourrait être accepté par les responsables d'établissement que s'ils avaient une totale confiance l'un dans l'autre. Comment leur demander cela alors que l'histoire de notre pays a été scandée par leurs affrontements, que ces dernières décennies ont exacerbé les compétitions aussi bien entre les universités qu'entre les hautes écoles et les universités et que le rythme des réformes conduit à une insécurité réglementaire ? La diminution des moyens attribués par étudiant, la quête de l'excellence ont mis les établissements en concurrence comme jamais ils ne l'avaient été. Les politiques successives n'ont rien fait pour calmer le jeu, au contraire. Demander ensuite aux responsables d'établissement de se réconcilier, de se faire confiance et de collaborer en passant d'une logique philosophique à une logique géographique est leur demander l'impossible.

LES DINDONS DE LA FARCE

Les voix des responsables des hautes écoles ne se sont guère fait entendre dans ce dossier qui les concerne pourtant au premier chef. Plus que les universités, les hautes écoles ont entendu l'appel des autorités publiques et ont accepté de s'inscrire dans le projet de limiter leur nombre. Le « Plan Lebrun bis » de 1995 prévoyait de faire fusionner les cent-treize écoles supérieures en une quarantaine de hautes écoles. La première vague de fusions a été suivie de mouvements complémentaires depuis 2007, ce qui fait qu'il ne reste aujourd'hui que vingt hautes écoles sur le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Chacune d'elles peut avoir plusieurs implantations, éventuellement dans diverses provinces et a un siège central.

Tableau 5.
Répartition des hautes écoles selon le siège social, par province et par réseau

	Communauté	Libre catho	Province	Ville	Libre non catho
Bruxelles	2	4	1	1	1
Brab. wallon	–	–	–	–	–
Hainaut	1	1	1	–	–
Liège	1	1	1	1	–
Namur	1	1	1	–	–
Luxembourg	1	–	–	–	–
TOTAL	6	7	4	2	1

On voit que cette répartition n'a rien de commun avec celle que connaissait la Communauté flamande au moment où la KUL s'est associée avec les douze écoles supérieures de tradition catholique, laissant les neuf autres aux universités concurrentes. En Fédération Wallonie-Bruxelles, aucun réseau ne prétend à l'hégémonie comme le libre catholique pouvait le faire en pays flamand. Hormis en Brabant wallon, où aucune haute école n'a son siège et en Luxembourg, où une seule haute école s'est localisée, toutes les autres provinces connaissent un enseignement supérieur panaché où les différents pouvoirs organisateurs (Communauté, le libre catholique, villes ou provinces) sont représentés.

L'examen de la dynamique des dernières fusions montre que toutes ont été décidées entre hautes écoles du même réseau : en 2007, la Haute École de Namur (Henam) est née de la fusion de deux institutions libres catholiques, la Haute École namuroise catholique (Henac) et la Haute École d'Enseignement supérieur de Namur (IESN) ; en 2007 aussi, la Haute École de la Province de Liège a regroupé les trois hautes écoles provinciales liégeoises ; en 2008, la Haute École libre mosane (Helmo) est née de la fusion entre la Haute École mosane d'enseignement supérieur (Hemes) et l'Institut supérieur d'enseignement libre liégeois (Isell) ; en 2009, la Haute École provinciale du Hainaut Condorcet a regroupé les trois hautes écoles provinciales, tandis que la Haute École Louvain en Hainaut en a fait de même avec les trois hautes écoles catholiques ; enfin, en 2011, la Haute École de Namur-Liège-Luxembourg est née de la fusion de la Haute École de Namur et de la Haute École Blaise Pascal, toutes deux du réseau libre catholique.

Toutes ces fusions se sont opérées sur une base où le critère géographique a systématiquement été tempéré par le critère de réseau. Elles ont pourtant été approuvées par les autorités publiques et le site de la Fédération Wallonie-Bruxelles semble positif à leur égard : « Les fusions, effectuées au sein d'un même réseau d'enseignement, s'inscrivent dans le cadre d'une optimisation de l'enseignement supérieur en Communauté française¹⁴. » Tous réseaux confondus, les responsables des hautes écoles ont fait confiance aux autorités publiques et se sont engagés dans des fusions complexes. Après qu'ils ont produit leur effort, il leur est maintenant annoncé que de nouvelles règles vont avoir cours. Les zones sont soudain modifiées : l'article 47 du décret de 1995 prévoyait cinq zones de regroupement : les provinces de Hainaut, de Liège, de Luxembourg, de Namur et « la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et la province du Brabant wallon ». Dans le plan Marcourt, rappelons-le, les provinces de Liège et de Luxembourg ne forment qu'une zone, mais, par contre, Bruxelles est séparée du Brabant wallon.

Pour le moment, les étudiants de l'enseignement supérieur non universitaire ne se sont guère manifestés concernant le projet Marcourt. Cela ne signifie pas qu'ils resteront hors de la mêlée et qu'ils ne souhaiteront pas faire entendre leurs voix. Ces étudiants peuvent faire montre d'une combattivité politique extrême. On se rappelle qu'en octobre 1994, ils sont parvenus à faire

¹⁴ [www.enseignement.be/index.php?page=23811&navi % 3D2504](http://www.enseignement.be/index.php?page=23811&navi%3D2504)

abroger un premier décret sur le regroupement des écoles supérieures. La désinvolture avec laquelle est traité le supérieur non universitaire dans ce projet, la tactique consistant à en diffuser le texte au moment où les étudiants sont démobilisés sont suffisants pour stimuler une irritation sourde entretenue par de nombreuses autres frustrations.

UN CHOIX POLITIQUE

L'analyse tant des effets de la note Marcourt que des discours publics dont elle fait l'objet ramène de manière tout à fait systématique à l'UCL. C'est la seule université qui subirait un impact exclusivement négatif si le plan Marcourt était appliqué tel quel. Toutes les autres gagneraient dans la configuration proposée par cette note. Même les facultés Saint-Louis y trouveraient un avantage : apparaître comme l'alter ego philosophique de l'université de référence du premier pôle donne une position plus confortable que d'être intégré à une flotte dont « l'UCL est le vaisseau amiral¹⁵ ». La proposition parvient donc à satisfaire toutes les institutions, à l'exception de la plus puissante d'entre elles. Dans les tractations, l'UCL apparaît singulièrement isolée. Ce n'est pas le lieu d'analyser les raisons qui ont conduit à cet isolement, il s'agit seulement de le constater : le vaisseau amiral a perdu sa flotte.

Si toutes les universités sauf une trouvent leur content dans la proposition Marcourt, celle-ci produit-elle donc des avancées à ce point significatives qu'il serait légitime de faire fi des réticences de la seule qui s'estime lésée ? C'est loin d'être certain. Si, dans les débats, il y a eu des défenseurs de deux, trois, quatre ou cinq pôles, c'est que la raison seule ne conduit pas à une réponse univoque. Le schéma *in abstracto* le meilleur verrait deux grandes institutions organiser l'enseignement supérieur sur tout le territoire. Tous les autres schémas sont des concessions politiques par rapport à l'optimum. Le schéma qui prévoit cinq pôles est, de ce point de vue, le plus éloigné de l'optimum : les pôles ne sont pas de taille

¹⁵ « Pourquoi tant résister au changement ? », interview de B. Coulie, alors recteur de l'UCL, par L. Gérard et C. Laporte, *La Libre Belgique*, 16 avril 2009.

Bibliographie

Charlier J.-É. (1995), « Les projets inaboutis dans l'enseignement supérieur et universitaire, l'installation progressive de réformes profondes dans le primaire et le secondaire », *L'année sociale 1994*, ULB, p. 65-85.

Charlier J.-É. (1996), « Fusions dans le secondaire et le supérieur ; vers la restructuration de l'enseignement », *L'année sociale 1995*, ULB, p. 50-69.

Charlier J.-É. (2000), « La régulation de l'enseignement de la Communauté française : de la concurrence à la compétition », *Recherches sociologiques*, volume XXXI, n° 1, p. 29-40.

Charlier J.-É et Croché S. (2004), « Le processus de Bologne en Belgique », *Politiques d'éducation et de la formation*, n° 12, p. 63-74.

Croché S., 2010, *Le pilotage du processus de Bologne*, Academia-Bruylant.

Lambert J.-P., 29 septembre 2011, L'enseignement supérieur en attente d'un nouveau « paysage », Discours de la séance publique de rentrée des Facultés universitaires Saint-Louis, p. 5.

Moens Fr. (2008), « Dans le pré du voisin. Évolution de l'enseignement supérieur en Communauté française de Belgique », *Pyramides*, La réforme des universités, n° 14.

Molitor M., 2010, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n°2052-2053.

Truffin C. (2006), *L'université déchiffrée. Le financement des universités en Communauté française de Belgique*, Bruxelles, éd. de l'ULB.

Vandenbergh V. (2002), *Un enseignement à réguler, des filières à revaloriser. État des lieux et utopie*, Labor.

Vrielink J., Lemmens P., Parmentier S. & the LERU Working Group on Human Rights (2010), « Academic Freedom as a Fundamental Right », *LERU Advice Paper*, n° 6, décembre.

comparable, leur population varie entre moins de 400 000 et plus de 1 400 000 habitants, l'offre d'enseignement supérieur et universitaire est très loin d'être la même dans chacun des pôles. Les propos du ministre sont explicites. Les académies avaient pour première mission d'encourager les fusions, elles n'ont pas suffi pour réduire significativement le nombre d'établissements. Dans ces conditions, elles doivent disparaître et plutôt que d'attendre que les établissements choisissent de fusionner, il faut leur imposer de collaborer au sein d'une coupole commune pour certaines matières, de coupoles locales pour d'autres. Si les pôles doivent effectivement s'imposer et se substituer aux académies, ils vont figer le nombre des établissements, que plus rien n'incitera à fusionner.

Le choix entre les académies et les pôles n'est pas que technique, il est profondément politique. Le critère géographique se présente comme peu contestable, il a toutefois été peu utilisé jusqu'à présent dans les politiques universitaires. D'un côté, il est vrai que la loi d'expansion universitaire du 9 avril 1965 a augmenté le nombre d'institutions universitaires, ce qui est susceptible de deux interprétations, qui ne sont pas mutuellement exclusives : les uns ont pu y voir une victoire des sous-régions qui voulaient avoir elles aussi leur université, quand les autres ont considéré que cet essaimage avait pour objectif de favoriser l'accès à l'université (Molitor, 2010). De l'autre côté, les « subsides sociaux » versés aux universités sont plus élevés que ceux des écoles supérieures, et la justification de cette différence est que les universités recrutent sur des territoires larges, ce qui les contraint à entretenir des équipements (logements, restaurants, etc.) dont les hautes écoles peuvent se passer parce que leur recrutement est de proximité. Activer le critère géographique pour organiser un secteur qui n'en tenait guère compte jusque-là revient à modifier profondément les règles du jeu collectif, il s'agit d'un choix politique dont les finalités ne figurent pas nécessairement dans les objectifs annoncés, mais qui se lisent sans difficulté dans les effets objectifs prévisibles. ■