

Congrès AFSP Strasbourg 2011
Universités et recherche face à la réforme
ST 24

Maïté Leroy
CEVIPOL, Université Libre de Bruxelles
maite.leroy@ulb.ac.be

**La gouvernance au sein des universités de la Fédération Wallonie-Bruxelles :
Évolutions institutionnelles dans le cadre du processus de Bologne.¹**

¹ Cette contribution présente certaines conclusions d'une étude sur la gouvernance universitaire qui sera prochainement publiée, sous la direction de Mme Thys-Clément et M. Delwit, aux Editions de l'Université Libre de Bruxelles.

Dans sa tentative de créer un espace européen de l'enseignement supérieur, le processus de Bologne a donné lieu à une importante diversité de politiques publiques menées par chacun des Etats partenaires. Excepté certaines mesures communes telle que l'adoption du système d'E.C.T.S., il est donc difficile, lorsqu'on évoque ce processus, de parler d'une seule réforme. Ce sont en effet les Etats partenaires qui ont traduit, chacun à leur manière et avec leurs priorités propres, les objectifs communs en dispositions juridiques concrètes. Les lacunes identifiées comme les solutions proposées dépendent donc en majeure partie des sensibilités et des spécificités nationales.

Dans ce contexte, la Belgique ne fait pas figure d'exception mais constitue néanmoins un cas atypique. Tout d'abord, il faut noter que ce n'est non pas un, mais deux processus de Bologne qui ont été entrepris dans ce pays. L'éducation étant communautarisée, ce sont les Communautés flamande (en 2003) et française (en 2004) qui ont chacune lancé leur propre réforme. Nous nous sommes intéressées dans cette recherche uniquement au pendant francophone. Il est cependant intéressant de noter que la Communauté française de Belgique a voté son décret un an après celui de son homologue flamand. Les décisions prises par celui-ci ont dès lors été discutées et ont inspiré les décideurs francophones.

En Belgique francophone, « Bologne » a ainsi donné naissance, en 2004, à un décret « définissant l'enseignement supérieur, l'intégrant dans l'espace européen d'enseignement supérieur et refinançant les universités »² dont l'ambition est de modifier en profondeur le paysage belge francophone d'enseignement supérieur et les rapports de force au sein de celui-ci. L'approche privilégiée par la Ministre de l'enseignement supérieur de l'époque, Mme Simonet, en concertation avec certains acteurs de l'enseignement supérieur, a été de favoriser les rapprochements entre universités. Deux mécanismes ont ainsi été décidés dans ce but: la création d'Académie, sorte de coupole de collaboration, et la fusion d'institutions universitaires existantes.

Le but ultime affiché par le législateur était donc d'enrayer la dispersion et l'éclatement des établissements d'enseignement supérieur, une situation jugée problématique depuis plus d'un demi-siècle. La Communauté française de Belgique comptait en effet, lors de sa création, neuf universités et une kyrielle d'institutions dispensant un enseignement supérieur de type non universitaire³. Elles se caractérisent par une grande hétérogénéité de statuts et d'organisation interne, par d'importantes différences en termes de philosophies d'enseignement et de gouvernance. Aujourd'hui, sept ans après l'adoption du décret de 2004, l'objectif n'est que très partiellement rempli. Sept universités coexistent aujourd'hui sur le territoire, et les fusions envisagées entre les acteurs, considérées comme le stade ultime de la réforme, sont pour le moment à l'arrêt.

Les difficultés de mise-en-œuvre de la réforme dans le sens voulu par le législateur peuvent en partie être attribuées au fait que les spécificités du paysage universitaire belge francophone, dont le morcellement et l'hétérogénéité des structures font parties, ont été sous-estimées. Ou plutôt, les difficultés apparues lors des négociations entre le gouvernement de la Communauté française et les universités et qui n'ont pas été résolues durant celles-ci sont,

² Nous évoquerons le décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités du 31 mars 2004 par le terme de 'décret' ou 'décret de 2004' dans la suite de cette contribution.

³ Nous reviendrons sur cette différence dans le premier chapitre de cette contribution.

selon nous, à la source des résistances observées aujourd’hui à l’encontre du processus de fusion.

Pour soutenir notre propos, nous allons procéder, dans cette contribution, en trois temps. Nous présenterons tout d’abord brièvement les spécificités de l’enseignement supérieur en Belgique francophone. Nous développerons ensuite succinctement les mécanismes prévus dans le décret de 2004, plus spécifiquement ceux qui participent au versant institutionnel de la réforme, c’est-à-dire ceux qui vont dans le sens des fusions. L’essentiel de notre exposé sera consacré à l’étude de la mise en œuvre des dispositions du décret de 2004 par les universités reconnues en Communauté française de Belgique.

1. Le paysage universitaire belge francophone

« S’il est une valeur nationale, au cours du XXème siècle, l’enseignement est celle-là. En effet, chaque nation développe non seulement un cursus spécifique mais également une logique spécifique de son organisation et lui assigne une finalité propre qui s’inscrit dans l’ensemble du système politique national »⁴

Avant d’entamer notre présentation du paysage universitaire, il est important de préciser qu’il existe en Belgique deux types d’enseignement supérieur : universitaire et non universitaire.

L’enseignement supérieur de type universitaire est dispensé dans les universités et les institutions universitaires reconnues par la Communauté française. Après un cursus de quatre ou cinq ans, il donnait accès au grade de licencié (aujourd’hui master).

L’enseignement supérieur non universitaire fait référence à des formations plus professionnalisant, traditionnellement en trois ans, dans les domaines de l’agronomie, des arts appliqués, de l’économie, du paramédical, de la pédagogie, du social, du technique, de la traduction et de l’interprétation. Ces cursus sont dispensés dans les Hautes Ecoles⁵ et menaient avant Bologne au titre de « gradué » (équivalent bachelier, ou licence dans le système français LMD).

Les Hautes Ecoles sont très peu concernées par le décret adopté en 2004. Les principales dispositions institutionnelles qui retiennent notre attention – ainsi que les mesures de refinancement – s’adressent directement aux universités, ce qui suscitera de vives réactions de la part du supérieur non universitaire. Néanmoins, avec l’adoption du système unique bachelier/master, la différence entre les deux types d’enseignement supérieur devient moins prégnante tandis que les « passerelles » entre les deux systèmes se généralisent. Le législateur encourage en outre à nombreuses les collaborations institutionnelles entre les deux types. L’intégration de certaines Hautes Ecoles au sein des universités est par ailleurs en cours.

La Belgique a hérité à sa création de plusieurs institutions universitaires publiques, établies par le pouvoir français puis néerlandais. Mais dès la déclaration d’indépendance en 1830 et la reconnaissance de la liberté d’enseignement dans la Constitution, les universités se sont créées sur le modèle de l’Etat belge : pluraliste, décentralisé, caractérisé par la cohabitation de

⁴ Frédéric Moens, « Concurrence et concentration dans l’enseignement supérieur en Communauté française de Belgique », Contribution à *Les Universités et leurs marchés*, première conférence Internationale du RESUP, Sciences Po Paris, 1 au 3 février 2007. Version provisoire et partielle, p. 2

⁵ Les vingt-et-une Hautes Ecoles reconnues sur le territoire de la Communauté française de Belgique regroupent, depuis 1996, plusieurs dizaines d’établissements d’enseignement supérieur.

différents *piliers*. Ce modèle de démocratie dite *consociative* théorisée par Lijphart⁶, est caractérisé par la coexistence de *milieux* regroupés autour d'intérêts idéologiques ou ethniques. Ainsi, les universités créées après l'indépendance de la Belgique seront pour la majorité des institutions privées, rattachées à un courant politique ou idéologique.

Après les deux conflits mondiaux, les difficultés financières ont amené les universités privées⁷ à négocier avec l'Etat leur financement public. Qui plus est, les universités, tant publiques que privées, se sont retrouvées confrontées dans les années soixante à une arrivée massive de nouveaux étudiants⁸. Cette forte croissance rendait incontournable une réforme du système qui suscita de vifs débats entre les différents milieux politiques, économiques et sociaux. Or - et il s'agit là d'une spécificité importante du système belge - ce sont les négociations entre l'Etat et les acteurs du système d'enseignement supérieur qui ont abouti au développement du paysage universitaire tel que nous le connaissons. La réforme du système universitaire, consacrée dans la déclaration gouvernementale sur l'expansion universitaire du 25 juin 1964, est un exemple de 'compromis à la belge'⁹. L'aide financière fut octroyée aux universités privées en accordant parallèlement des compensations aux universités d'Etat et en augmentant le nombre d'institutions reconnues, répondant ainsi aux aspirations de chaque sous-région de posséder son offre universitaire¹⁰.

Les neuf universités reconnues par la Communauté française lors de l'adoption du décret (re)définissant l'enseignement supérieur en 2004 sont le résultat de décennies de développement décentralisé du paysage universitaire. Malgré les critiques, présentes dès l'après-guerre¹¹, le système universitaire belge est caractérisé par une efflorescence institutionnelle importante, surtout au vu de la taille réduite du territoire. Ces universités ont chacune leur histoire et se sont développées de manière relativement autonome. A l'heure où la Communauté française entreprend d'inverser la tendance dans le développement universitaire, les universités francophones présentent des profils très divers. Elles auront donc également des attentes différentes quand il s'agit de négocier la réforme du paysage universitaire.

Le statut juridique et l'origine des institutions universitaires

En Belgique, les universités peuvent être aussi bien des institutions publiques gérées par l'Etat que des organismes d'initiative privée et gérés comme tels.

⁶ Arend LIJPHART, *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977; Arend LIJPHART, *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*, University of California, Berkeley, 1981 et Arend LIJPHART, "Consociational Democracy", *World Politics*, Vol. 21, No. 2, 1969, pp. 207-225.

⁷ L'Université Catholique de Louvain et l'Université Libre de Bruxelles, créées toutes deux en 1834.

⁸ Selon la Commission spéciale du Conseil national de la politique scientifique (CNPS), le nombre d'étudiants est passé de 22 462 à 40 307 entre 1955 et 1965. (BAYENET, Benoit, BOSTEELS, Olivier, *Le financement des universités en Belgique*, op cit. p. 36).

⁹ Pour une explication détaillée de cette phase d'expansion universitaire, consultez l'ouvrage de Benoit Bayenet et Olivier Bosteels (*Le financement des universités en Belgique*, op cit.)

¹⁰ WELSCH, M , TROISFONTAINES, R , *Rapport au ministre de l'Education nationale et sur les problèmes universitaires*, 1^{er} décembre 1976, p. 84 ; TRUFFIN, Claude, *L'université déchiffrée*, op. cit., p. 7.

¹¹ Lors de la séance du 13 janvier 1947 du Conseil des Ministres, le baron Paul Kronacker, Ministre des Importations intervint pour dire : « En matière de recherche, le gouvernement n'a pas assez de crédits, mais il dispose en revanche de trop d'institutions » (citation rapportée par Claude Truffin dans son ouvrage *L'université déchiffrée. Le financement des universités en Communauté française de Belgique*, Edition de l'ULB, Bruxelles, 2006).

Jusqu'en 2008, trois établissements universitaires sont organisés par le pouvoir public, la Communauté française. L'Université de Liège (ULg) est la plus ancienne puisqu'elle fait partie des institutions héritées par la Belgique lors de la prise d'indépendance face au voisin néerlandais. La Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux (FUSAGx) est un Institut créé par l'Etat en 1860. Cet établissement d'enseignement supérieur a été reconnu comme universitaire par l'Etat en 1965, durant la grande phase d'expansion universitaire. Il en est de même pour l'Université de Mons-Hainaut (UMH), créée en tant que centre par la loi du 9 avril 1965 et reconnue comme université en 1971. Aujourd'hui, ces institutions dépendent directement du Gouvernement de la Communauté française. Elles sont régies par des lois, des décrets et des arrêtés de gouvernement.

Outre ces institutions publiques, le système d'enseignement supérieur belge est composé d'un large éventail d'établissements privés. Les plus anciennes et les plus importantes sont l'Université Catholique de Louvain et l'Université Libre de Bruxelles. Créées en 1834, elles bénéficient depuis 1911 de la personnalité civile, un statut qui leur permet une grande autonomie de fonctionnement. La Faculté Polytechnique de Mons (FPMs) obtient quant à elle ce statut en 1920.

Quatre autres universités privées ont pris la forme d'associations sans but lucratif. Elles déterminent donc leurs statuts et leur fonctionnement dans le cadre de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif. Les Facultés Universitaires Catholiques de Mons (FUCaM) ont été reconnues comme universitaires en 1965 de même que les Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (FUNDP). Les Facultés Universitaires Saint-Louis à Bruxelles (FUSL) se sont constituées en a.s.b.l. en 1948. La loi du 21 mai 1929 leur confère le statut d'université et sanctionne leur autonomie complète de l'Institut Saint-Louis, l'établissement d'enseignement secondaire au sein duquel elles ont été créées.

Les habilitations

En Belgique, toutes les institutions universitaires ne dispensent pas la même offre de cours. Au vu des habilitations à dispenser un cursus universitaire (et le diplôme correspondant), une distinction s'opère entre les universités dites 'complètes' et les facultés universitaires dites 'partielles'. Les premières ont le droit d'organiser les deux cycles d'enseignement universitaire (anciennement les candidatures et licences, depuis 2004 les bacheliers et masters) dans une multitude de domaines. Il s'agit de l'Université de Liège, l'Université Catholique de Louvain et de l'Université Libre de Bruxelles. Les autres institutions universitaires sont dites incomplètes dès lors que leur enseignement se limite à certains cycles ou à certaines formations pour lesquels elles obtiennent une habilitation. Parmi celles-ci, deux facultés universitaires sont reconnues spécifiquement pour la formation des ingénieurs (Faculté Polytechnique de Mons, Faculté des Sciences Agronomiques de Gembloux). Leurs habilitations sont plus stables que celles des autres universités incomplètes et le nombre d'étudiants qui accèdent à ce type d'étude est relativement constant. Cette distinction introduit de nombreuses différences entre les établissements universitaires, en termes de stratégie de développement comme de public étudiant.

La population étudiante

Si l'offre d'enseignement est différente selon les universités, la population étudiante diffère également. En 2009, 73249 étudiants étaient inscrits dans les universités de la Communauté

française, ce qui représente une augmentation de 22 % en dix ans¹². Cette croissance en nombre d'étudiants n'a pas donné lieu à un bouleversement des équilibres du système universitaire. Globalement, ce sont toutes les universités qui en ont bénéficié. Une grande majorité des étudiants (81%) évoluent au sein des trois grandes universités complètes à Liège, Louvain et Bruxelles. Ce phénomène n'empêche pour autant pas une concurrence entre toutes les universités, d'autant plus que le financement est déterminé – en partie – par le nombre d'étudiants¹³.

En observant l'évolution du nombre d'inscrits par institution¹⁴, les équilibres sur la scène universitaire sont presque palpables. Les deux rivales traditionnelles se disputent la première place (UCL et ULB). L'Université de Liège, qui attire un public plus réduit, se développe de façon régulière depuis le début de la décennie, grâce notamment à l'intégration de la Haute Ecole de Commerce de Liège en 2005 et de la fusion récente de la Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux.

Les autres institutions universitaires se partagent la population étudiante restante (environ un cinquième du nombre total d'étudiants). A ce niveau, si les Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur ont pu bénéficier d'une augmentation régulière de leur population étudiante¹⁵, la compétition est rude entre l'Université de Mons-Hainaut et les deux Facultés Universitaires dispensant un cursus en sciences humaines à Bruxelles et Mons. Comptant chacune quelques 1300 étudiants en 1998, elles ont connu des évolutions diverses. L'Université de Mons-Hainaut s'est développée de manière régulière malgré les difficultés financière et la mise en place d'un plan de restructuration entre 2003 et 2009. Le processus de rapprochement lui a permis en outre de conforter son avance sur ses consœurs avec l'intégration de l'Ecole d'Interprètes internationaux en 2007¹⁶ et en 2009 par sa fusion avec la Faculté Polytechnique de Mons.

Les Facultés Universitaires Saint-Louis se situent également dans une position favorable, connaissant une augmentation importante du nombre d'étudiants inscrits depuis 2006 et le développement connu par leur faculté de sciences économiques, politiques et sociales. Les Facultés Universitaires Catholiques de Mons étaient quant à elles confrontées, jusqu'à récemment, à une stagnation de leur nombre d'étudiants, souffrant de la concurrence de l'université voisine. A contrario, pour les universités formant au diplôme d'ingénieur (polytechnique ou agronomique), leur public demeure relativement constant en raison de la spécificité de leur enseignement.

La structure institutionnelle des universités

Les neuf universités en Communauté française ont mis en place leur propre architecture institutionnelle. Des termes communs sont parfois utilisés, mais les compétences et la composition des instances chargées de la direction et de la gestion centrale sont différents dans chacune des universités. Ces logiques d'organisation spécifiques résultent du statut des institutions, de leur philosophie ou « culture d'établissement » et également des rapports de force au sein de la communauté universitaire. Il est donc très difficile de comparer leurs structures institutionnelles, par ailleurs très complexes.

¹² Le nombre d'étudiants, en 1998, était de 59820. Source : Banque de données du Conseil des Recteurs.

¹³ Le financement constitue sans surprise un facteur déterminant dans la stratégie adoptée par les universités. Nous y reviendrons.

¹⁴ Voir figure 1 en annexe.

¹⁵ D'après l'historique publié sur le site internet des Facultés, 466 étudiants étaient inscrits en 1960, 1832 en 1970, 2.936 en 1980, 4.325 en 1990, 4.322 en 2005 (<http://www.fundp.ac.be/universite/historique>).

¹⁶ Art. 13 du décret intégrant l'Ecole d'interprètes internationaux de la Haute Ecole de la Communauté française du Hainaut à l'Université de Mons-Hainaut et modifiant les habilitations universitaires du 13 décembre 2007.

Dans ce souci de comparaison, nous avons classé les instances centrales de décision des universités en trois composantes : le pouvoir organisateur, le pouvoir directeur et les autorités¹⁷. Leurs fonctions respectives sont intimement imbriquées. Le pouvoir organisateur est, à deux exceptions près, une instance dite 'de chapeautage'. Sa capacité de direction au sein de l'université diffère d'une institution à l'autre. Certains voient leurs compétences limitées à quelques domaines clés tels que les statuts, le budget ou à la sanction de décisions prises au sein d'une autre composante de la direction universitaire. D'autres prennent une part plus active dans la définition des priorités de l'institution. Les deux autres composantes de la direction universitaire au sens large, le (ou les) pouvoir(s) directeur(s) et les autorités, s'occupent de la gestion effective de l'université. La division des tâches entre les différentes instances est également spécifique à chaque institution.

Deux axes de comparaison peuvent néanmoins être dégagés de ces organisations si différentes : la relation entre les différents pouvoirs et leur caractère représentatif.

L'UCL et les institutions universitaires organisées par la Communauté française présentent une structure institutionnelle fortement hiérarchisée, avec une division claire des compétences entre le pouvoir organisateur, le Conseil d'administration et le Conseil académique ainsi qu'entre le Recteur et l'Administrateur général. Leurs pouvoirs organisateurs respectifs sont d'origine extra-universitaire¹⁸ tandis que leurs pouvoirs directeurs donnent davantage de poids à la communauté universitaire.

A l'opposé de cette vision hiérarchique, nous retrouvons les deux institutions universitaires non confessionnelles ayant obtenu la personnalité civile : l'ULB et la Faculté Polytechnique de Mons. Un seul organe y exerce les principales fonctions de direction et de gestion, centralisant les décisions au sein d'une instance représentative commune. Le caractère souverain de leur Conseil d'administration respectif ne signifie pas pour autant qu'ils prennent seuls les décisions pour l'université. Les autorités, les organes décentralisés, les commissions ad hoc et, à Mons, le Conseil de direction, disposent également de leurs compétences propres. Dans les deux universités, un équilibre est institutionnalisé entre les deux principales figures d'autorité, le Recteur et le Président. A Mons, le Recteur est issu du corps académique et est élu par l'ensemble de la communauté universitaire (soumis à une pondération selon le collège électoral) tandis que le Président est élu parmi les membres représentatifs des milieux extérieurs, économiques et politiques, au sein du Conseil d'administration. A Bruxelles, si le Recteur est élu par et parmi les membres du corps académique, le Président est choisi librement par les membres du Conseil d'administration (en son sein ou en-dehors). De manière générale, la Faculté Polytechnique de Mons offre une plus grande représentation aux milieux 'extérieurs' alors que le personnel de l'ULB est davantage valorisé au sein de ses instances.

Les institutions universitaires constituées sous forme d'a.s.b.l. constituent des cas intermédiaires. L'existence d'un pouvoir organisateur différent du pouvoir directeur induit une relation hiérarchique, avec, comme à l'UCL, une importante liberté de gestion pour le ou les pouvoirs directeurs. Le Recteur y est la principale autorité et dispose de compétences très étendues. Un équilibre est en général recherché, au niveau du pouvoir organisateur, entre membres issus des milieux extérieurs, essentiellement catholiques, et les représentants de la communauté universitaire.

Les universités en Communauté française présentent donc des modèles d'organisation et de fonctionnement très différenciés. Or, avec l'ambition européenne de devenir l'économie de la

¹⁷ Pour un tableau comparatif des structures centrales de gouvernance, voir annexe.

¹⁸ Qu'il s'agisse des pouvoirs publics ou du milieu clérical.

connaissance la plus compétitive au monde et la volonté d'établir un véritable espace européen de l'enseignement supérieur, les pouvoirs politiques belges (francophones) ont saisi l'occasion de réformer en profondeur le système. N'ayant pourtant qu'un pouvoir limité sur l'organisation des institutions universitaires, la Communauté française a jeté en 2004 les bases d'un nouveau système universitaire, caractérisé cette fois par le rapprochement des universités.

2. Le décret « définissant l'enseignement supérieur, l'intégrant dans l'espace européen d'enseignement supérieur et refinançant les universités »

« Dans un espace universitaire qui s'étend à toute l'Europe et au monde entier, la Communauté française [de Belgique] n'a pas les moyens de la politique généreuse qu'elle défend en matière d'enseignement universitaire »¹⁹.

Confrontées à une concurrence internationale accrue et au sous-financement chronique, les universités n'ont eu de cesse de rappeler aux pouvoirs politiques le rôle essentiel qu'elles exercent dans le développement culturel, politique, économique et social du pays et de souligner la nécessité d'un refinancement pour mener à bien leurs missions²⁰. La Communauté française, tirant parti de l'impulsion européenne donnée par la Déclaration de la Sorbonne, a répondu à ces attentes en proposant, outre un refinancement partiel, une réforme en profondeur du paysage universitaire francophone. En effet, dans un contexte budgétaire serré, la dispersion des compétences et la diversité des acteurs – et donc des intérêts – du système universitaire ont été considérées comme des entraves au rayonnement des institutions belges sur la scène européenne et internationale²¹.

Les débats entourant l'élaboration du décret adopté le 31 mai 2004 furent vifs, à la hauteur des enjeux de cette refonte du système²². Nous ne discuterons pas ici des négociations qui ont mené à la rédaction du décret. Notre intérêt se portera, en aval, sur la mise en œuvre de cette réforme. Il est néanmoins important de garder à l'esprit que ce texte est issu des négociations menées par la Ministre Dupuis avec les acteurs de l'enseignement supérieur. L'énoncé du décret laisse d'ailleurs apparaître la dynamique des acteurs en présence : la volonté du législateur de réformer le système, inspirée par les déclarations européennes en faveur d'une plus grande intégration et la demande de refinancement des universités. Les Hautes Ecoles

¹⁹ TRUFFIN, Claude, *L'université déchiffrée. op cit.*, p. 87.

²⁰ Voir le 'Mémoire du Conseil des recteurs de la Communauté française à l'attention de Madame la Ministre Françoise Dupuis' (21 mars 2000), la 'Note Arlequin de la Fédération des Etudiant(e)s Francophones sur le financement de l'enseignement supérieur et de la Communauté française' (5 octobre 1995, http://www.fef.be/pagefiles/file/POS26_20050222.pdf) ou, plus récemment, la liste des priorités soumises par le corps scientifique à l'occasion des dernières élections régionales.

²¹ « Il s'agit aussi de poser les bases des collaborations entre établissements, singulièrement entre établissements universitaires, toujours dépendants des structures arrêtées dans les lois de 1911 et 1971. (...) ces regroupements, qui permettent de donner aux universités la visibilité — voire l'effet relatif de taille — qu'elles réclament depuis longtemps dans le cadre de l'Espace européen de l'enseignement supérieur » Exposé des motifs du projet de décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités, 6 février 2004.

²² Les critiques envers le décret feront d'ailleurs à plusieurs reprises l'objet d'articles et de prises de position dans la presse écrite surtout. « Recours liégeois contre le 'décret Bologne'... », La Libre Belgique, 01 déc. 2004 ; « Louvain-la-Neuve – Etudiants et scientifiques se mobilisent 'Moratoire d'un an pour Bologne' », Le Soir, 11 déc. 2003.

prendront d'ailleurs position pour relever l'absence de refinancement de l'enseignement supérieur hors universitaire dans le texte²³.

Un titre entier du décret de 2004 est consacré au rapprochement entre université. La solution politique envisagée pour favoriser les partenariats est la mise en place de deux mécanismes institutionnels ; la constitution d'une académie et la fusion. Ces procédures visent à intégrer plusieurs acteurs du paysage universitaire francophone en de nouvelles institutions universitaires, lieux de gestion concertée. La Communauté française entend, par ce biais, enrainer la dispersion des compétences, favoriser les collaborations interuniversitaires et renforcer la compétitivité des établissements belges sur la scène européenne et internationale.

2.1. La constitution d'une Académie

Une Académie est une '*institution universitaire issue de l'association d'universités*' (Art. 6 § 1 du décret de 2004). Ce lien d'association est volontaire et exclusif, mais se doit de s'articuler autour d'une des trois universités complètes reconnues (UCL, ULB, ULg). Ses modalités doivent quant à elles être précisées dans une convention négociée entre les universités partenaires et sanctionnée par le Gouvernement de la Communauté française (Art. 90 du décret). Les partenaires définissent donc, tout comme ils l'ont fait avec leur propre institution, le cadre et le fonctionnement de cette association, dans les limites imposées par le législateur (Art. 90 du décret).

La définition des compétences de l'académie offre de nombreuses possibilités aux universités souhaitant s'associer, tout en favorisant la cohésion et la coopération entre les institutions partenaires. L'instauration d'un Conseil d'académie ne supplante pas le pouvoir des Conseils d'administration dont l'accord reste nécessaire pour transférer davantage de compétences à l'association. L'Académie n'a donc, dans un premier temps, aucune vocation à remplacer les universités existantes. Néanmoins, en instaurant de nouvelles structures de gouvernance concertée, le législateur entend ouvrir la voie à une réduction du nombre d'institutions. A plusieurs reprises, il sera souligné que la constitution d'une Académie n'empêche en rien les universités partenaires d'avoir ensuite recours à une collaboration plus étroite, la fusion.

2.2. La fusion

Outre la possibilité de constituer une Académie, les institutions universitaires peuvent – et sont encouragées à – aller plus loin dans l'acte d'association et envisager la fusion pure et simple. La fusion est appréhendée comme une seconde étape de la réforme du système d'enseignement supérieur. La première, l'académie, apparait davantage comme un catalyseur en vue de préparer la fusion future. N'ayant pas imposé de limites à la délégation des compétences au niveau de l'académie, le législateur utilise les arguments relatifs au financement et à la gestion du patrimoine pour encourager, une fois la cohésion renforcée au sein de l'académie, le rapprochement organique complet des institutions (voir point 2.3).

En 2004, seuls quatre articles sont consacrés directement à la possibilité de fusion entre les universités. '*Toute université a le droit de fusionner avec un autre membre de l'académie*' (Art. 107 du décret de 2004). La fusion doit être ratifiée par leurs Conseils d'administration respectifs, par un vote à la majorité qualifiée. Les compétences, les habilitations et le financement des établissements fusionnants sont transférés à la nouvelle université (Art. 109

²³ « Bologne – Réaction à la réforme. Les hautes écoles en 'parents pauvres' », Le Soir, 25 oct. 2003.

& 110). Les modalités de la fusion et l'élaboration des statuts de la nouvelle entité sont donc entièrement déterminés par les institutions fusionnantes elles-mêmes. Ces universités fusionnées sont soumises aux mêmes normes que les anciennes institutions, selon le type d'université créée (université d'Etat, a.s.b.l. ou personnalité civile).

Seul bémol : les universités organisées par la Communauté française sont soumises à l'autorisation du Gouvernement pour fusionner avec un autre membre de son Académie. Les statuts doivent donc recevoir l'approbation du Gouvernement, ce qui n'est qu'un prolongement logique de sa fonction de pouvoir organisateur. Cette restriction est cependant loin de constituer un frein aux fusions d'universités, étant donné la volonté du législateur, clairement exprimée dans le décret de 2004. Il n'est d'ailleurs pas anodin que les premières fusions effectuées concernent des universités organisées par la Communauté française (ULg, FUSAGx et UMH) et une institution universitaire où le pouvoir politique est largement représenté au sein du pouvoir directeur (la Faculté Polytechnique de Mons). Celles-ci ont été sanctionnées par un décret adopté en 2008. A cette occasion, la Ministre de l'enseignement supérieur, tout en soulignant son caractère historique, met en perspective le décret de fusion comme le continuum des évolutions du cadre de l'enseignement supérieur depuis 1985 (communautarisation de l'enseignement supérieur, autonomie des universités, évolution du financement, processus de Bologne)²⁴. Il s'agit donc bien d'une profonde redéfinition du paysage universitaire en Belgique francophone, voulue par le législateur, auquel nous assistons à l'aube de ce nouveau millénaire.

2.3. *Les incitants financiers*

Le financement des universités est une thématique très large qui dépasse le cadre de cette contribution. Il est néanmoins primordial dans cette étude étant entendu que les finances constituent le principal levier d'influence de l'Etat sur les universités privées. Notre objectif se limitera donc à isoler l'influence des modifications introduites par le décret de 2004 sur le positionnement des universités et leur volonté d'effectuer les rapprochements institutionnels prescrits. C'est pourquoi nous nous sommes volontairement limités à l'étude de l'allocation financière octroyée aux universités par la Communauté française à des fins d'enseignement²⁵, sans prendre en compte les revenus issus des droits d'inscriptions, de la Coopération au développement ou des différents contrats de recherche. En effet, il est important de préciser que la Communauté française ne constitue pas la seule source de financement pour les universités. D'autres acteurs, étatiques ou privés, participent également à leur fonctionnement²⁶. Nous reviendrons dans un premier temps, d'une manière synthétique, sur les principes régissant le calcul de cette allocation. Ensuite, nous avons isolé deux paramètres qui ont été sensiblement modifiés par le décret de 2004.

L'allocation est calculée selon le nombre d'étudiants subsidiés inscrits pondérés dans les universités. Tous les inscrits ne sont en effet pas pris en compte. Pour exemple, en 2004, septante-huit pour cents des étudiants inscrits dans les universités belges francophones étaient

²⁴ Exposé de la Ministre, Rapport de commission sur le projet de décret portant intégration de la Faculté universitaire des Sciences agronomiques de Gembloux au sein de l'Université de Liège, création de l'Université de Mons par fusion de l'Université de Mons-Hainaut et de la Faculté Polytechnique de Mons, restructurant des habilitations universitaires et refinançant les universités, 13 nov. 2008.

²⁵ Il est couramment admis en Communauté française qu'un quart de ce montant est utilisé afin de développer la recherche qui est indissociable de la mission d'enseignement des universités.

²⁶ Voir à cet égard l'ouvrage de C. Truffin, *L'université déchiffrée. op cit.*

considérés comme subsidiables²⁷. Les étudiants qui ne rentrent pas dans ces conditions, les étrangers par exemple, sont financés par une allocation séparée, octroyée au nom de la Coopération universitaire. Cette allocation ne couvre qu'un nombre réduit d'étudiants. L'accueil de ces étudiants pour lesquels elles reçoivent une aide plus réduite constitue un véritable choix des universités, même si celles-ci peuvent leur réclamer un minerval plus élevé²⁸. L'allocation de fonctionnement octroyée par la Communauté française finance donc en principe les étudiants subsidiables uniquement. Dans les faits, ces sommes sont gérées par les universités qui décident elles-mêmes de la répartition des ressources et bénéficient donc *in fine* à l'ensemble de la communauté universitaire²⁹.

Tous les étudiants subsidiables ne valent pas le même poids dans le calcul de l'allocation. En effet, on considère que certains enseignements nécessitent un encadrement plus coûteux que les autres. Par exemple, un étudiant en chimie aura besoin d'un accès à un laboratoire, de matériel et de matières premières pour ses expérimentations alors qu'un cours d'histoire peut rassembler des centaines d'étudiants dans un auditoire. Etant donné ces différences d'encadrement, la loi prévoit un système de pondération des étudiants subsidiables. Globalement, la distinction se fait entre les sciences humaines, les sciences dites exactes et les sciences médicales³⁰ (catégorie A, B et C). Les cursus reconnus sont repris dans les décrets de la Communauté française.

Des limites sont également introduites dans le comptage des étudiants. En effet, on considère qu'à partir d'un certain nombre d'étudiants, le coût pour chaque étudiant supplémentaire devient marginal. Dans le sens opposé, il existe un nombre en dessous duquel un étudiant en moins n'engendre plus de réduction significative des dépenses. Pour refléter ce phénomène, le législateur a fixé, pour chaque type d'études, un nombre-plancher et un nombre-plafond. Le nombre-plafond est le nombre minimal d'étudiants correspondant au coût minimal pour l'organisation d'un cursus (salle de classe, personnel enseignant, etc.). Il s'agit d'un nombre minimal également pour la pondération : s'il y a moins d'étudiants inscrits dans ce type d'études, le nombre-plancher sera pris en compte pour le calcul des étudiants subsidiables pondérés. Le nombre-plafond est au contraire celui au-delà duquel chaque étudiant supplémentaire engendre un coût considéré comme plus réduit. Les étudiants supplémentaires seront soumis à une autre échelle de pondération que ceux compris entre les nombres plancher et plafond.

²⁷ 63619 étudiants se sont inscrits au sein d'une université de la Communauté française. Seuls 49641 ont été considérés comme subsidiables et pris en compte pour le calcul de l'allocation de fonctionnement (source : base de données du Conseil des Recteurs).

²⁸ TRUFFIN, Claude, *L'université déchiffrée*, *op cit*, p. 29.

²⁹ *Ibid*, pp 12-24.

³⁰ Font également partie de la catégorie C les études de second cycle en sciences appliquées, pharmacie, sciences vétérinaires et Ecole de Santé Publique (ESP).

Figure 1 : Exemple de calcul du nombre d'étudiants subsidiables pondérés pour une Université complète

Groupe d'étude	Nombres-plafonds	Etudiants « subsidiables »		Pondération	Pondération' (85%)	Etudiants pondérés
		Total	> nombre plafond			
A	4 300	12 727	8 427	1	0,85	11 463
B	3 150	3 493	343	2	1,7	6 883
C	2 000	4 021	2 021	3	2,55	11 154
Total		20 241				29 500

Auparavant, le coût de chaque étudiant était fixé forfaitairement. Cependant, le budget consacré aux universités par la Communauté française n'est pas assez important pour faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants et aux coûts croissants³¹. C'est pourquoi le principe de l'enveloppe fermée est sanctionné par un décret en 1998. Une enveloppe fixe, indexée chaque année, est donc dévolue aux universités. Ce montant est réparti entre les universités selon leur nombre d'étudiants subsidiables pondérés. Le principe de l'enveloppe fermée signifie une perte de moyens pour les universités, puisque le financement n'augmente pas en corrélation avec le nombre d'étudiants. Seul son partage entre les institutions universitaires est défini par le nombre d'étudiants. Le financement de la Communauté française est donc une enveloppe distribuée aux universités selon la répartition du nombre d'étudiants subsidiables pondérés. Dans ce contexte, deux mesures introduites par le décret de 2004 sont susceptibles d'influer sur la décision des universités d'entamer un processus de fusion.

Une année d'étude supplémentaire

L'évolution du système de cursus, au cœur de la réforme de Bologne, est un premier paramètre à prendre en compte. Le système belge de candidatures-licences en quatre ou cinq ans est, à partir de 2004, remplacé par les cycles européens bacheliers et masters, respectivement en trois et deux ans. L'année d'étude supplémentaire signifie un surcroît d'étudiants. Outre le coût supplémentaire pour les étudiants comme pour les institutions universitaires, l'organisation du premier cycle universitaire en trois ans perturbe les équilibres entre les universités. Dans le cadre de l'enveloppe fermée, ce système avantage en effet clairement les institutions qui organisent le premier cycle. Le rallongement des études augmente le nombre d'étudiants. Dans le contexte de l'enveloppe budgétaire fermée, cela amoindrit le poids des étudiants de second cycle dans le calcul de l'allocation de fonctionnement³².

De plus, le contexte de l'enveloppe fermée fait que le gain pour les universités incomplètes correspond aux pertes pour les universités qui n'ont pas (jusqu'ici) développé une grande offre de premier cycle. L'UCL par exemple privilégiait l'organisation du second cycle,

³¹ Sur l'introduction du principe de l'enveloppe fermée, voir entre autre BAYENET, Benoit, BOSTEELS, Olivier (sous la direction de Serge BODSON et Françoise THYS-CLEMENT), *Le financement des universités en Belgique, op cit*, pp. 82-115.

³² Voir figure 4 en annexe.

bénéficiant de la masse des étudiants sortis du premier cycle des universités incomplètes confessionnelles. Ces étudiants restent à présent un an de plus dans les universités incomplètes, ce qui favorise celles-ci dans l'allocation du financement. Certains étudiants, pour des raisons plus géographiques que philosophiques, ne poursuivent pas leur deuxième cycle au sein de l'université catholique. L'UCL ne dispose donc pas de beaucoup de choix pour parer à cette perte de ressource probable : soit elle développe davantage son premier cycle (avec les risques inhérents à la concurrence avec les autres universités) et/soit elle intensifie ses relations avec les universités incomplètes. Le passage de tous les cursus en cinq ans modifie donc les équilibres sur la scène universitaire, poussant les universités à adapter leur stratégie. Cependant, les bouleversements introduits peuvent autant mener à une concurrence accrue entre les institutions pour attirer le plus d'étudiants qu'à un renforcement de leurs collaborations.

La suppression du nombre-plafond

Venons-en à présent sur un second élément qui a clairement pour objectif de favoriser les fusions entre universités. Le législateur prévoit en effet la suppression du nombre plafond – et de la pondération correspondante – pour les universités issues d'une fusion (Art.107 du décret de 2004). Cette disposition est assez logique puisque l'addition de deux populations étudiantes dépasse assurément les quotas élaborés dans un contexte de neuf institutions universitaires. Cependant, le choix de ne pas fixer de nouveaux quotas spécifiques n'entraîne pas que la préservation des ressources des universités après une fusion. Il les favorise dans la répartition de l'allocation. À nombre égal d'inscriptions, le montant obtenu par l'université issue d'une fusion est supérieure à celui qui aurait été obtenu par les deux universités avant la fusion (voir figure 5 en annexe).

3. L'application du décret par les différents acteurs du paysage universitaire

La mise en œuvre des mesures institutionnelles du décret de 2004 débute avec la mise en place des Académies. S'organisant autour des trois universités complètes, le critère de rapprochement privilégié a été d'ordre philosophique. Ainsi, les facultés universitaires confessionnelles ont rejoint l'Université Catholique de Louvain (au sein de l'Académie de Louvain). L'Université de Liège et la faculté universitaire de Gembloux, située à quelques kilomètres de là, ont formé l'Académie Wallonie-Europe tandis que les deux universités privées non confessionnelles s'alliaient à l'Université publique de Mons-Hainaut formant un axe Bruxelles-Mons au sein de l'Académie Wallonie-Bruxelles. Ce choix du critère philosophique a ses partisans et ses détracteurs, ces derniers se retrouvant surtout dans les universités non confessionnelles. Nous ne discuterons pas ici de l'opportunité de ce choix, mais il est vrai que cette proximité philosophique a montré ses limites quand il a fallu négocier la fusion entre des établissements à l'histoire, aux structures institutionnelles et à la philosophie de gouvernance, parfois fort différentes.

Il est trop tôt pour évaluer la réussite des Académies en matière de collaboration pédagogique et scientifique – et cela ne pourrait se faire via l'approche institutionnaliste adoptée dans cette contribution. Intéressons-nous plutôt à l'étape suivante prévue par le décret – et son objectif : la réduction du nombre d'institutions universitaires via la fusion d'établissements.

Les deux fusions qui ont été effectivement réalisées depuis l'adoption du décret ont été reconnues par la Communauté française par un décret en 2008. Elles concernent toutes deux des universités organisées ou proche du pouvoir politique de la Communauté française. La première fusion est en fait l'intégration d'une faculté au sein d'une université complète (la

Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux intègre l'Université de Liège). Les deux partenaires étant organisés par la Communauté française, les négociations se sont faites sous la tutelle du politique – et donc logiquement dans le sens voulu par le législateur en 2004. La faculté obtient une certaine autonomie de gestion et une représentation garantie au sein des instances de gouvernance centrales, tout en restant dans les règles édictées pour l'enseignement organisé par l'Etat depuis 1971.

La seconde fusion concerne deux universités incomplètes voisines, la Faculté Polytechnique de Mons et l'Université de Mons-Hainaut. L'Université de Mons ainsi créée est une université organisée par la Communauté française, répondant donc aux règles d'organisation prévues par celle-ci. Durant une période transitoire, la représentation des deux entités fusionnantes est garantie au sein des instances centrales de direction, avant de laisser la place à une structure similaire à celle de l'Université de Liège.

Ces deux processus de fusion ont bénéficié d'au moins trois facteurs favorables :

- une proximité géographique évidente ;
- une certaine complémentarité dans l'offre de cours ;
- et le rôle non négligeable tenu par les pouvoirs politiques locaux et régionaux. En effet, ceux-ci tiennent une place non négligeable dans l'organe central de direction de la Faculté polytechnique de Mons, le Conseil d'administration (37.5 % de personnalités issues du monde politique hors université, comparé à 12.5 % à l'ULB).

La situation se complexifie en ce qui concerne les autres institutions universitaires en Communauté française. Les universités privées, dans lesquelles le pouvoir public ne détient qu'un faible pouvoir d'influence, connaissent quant à elles de nombreux blocages. La logique découlant de la mise en place des Académies voudrait que les quatre universités confessionnelles fusionnent tandis que la nouvelle Université de Mons est susceptible de s'allier à son partenaire de l'Académie de Wallonie-Bruxelles, l'ULB. Ces deux processus sont cependant à l'arrêt.

Du côté laïc, l'ULB après s'être exprimé dans un premier temps en faveur de collaboration renforcée avec une série de partenaires, a finalement voté en faveur d'une fusion avec l'Université de Mons. Les négociations n'ont néanmoins jamais pris formellement forme. Les raisons ne sont pas clairement affirmées, mais nous pouvons néanmoins pointer du doigt les différences de statut et d'organisation entre les deux institutions. En effet, l'ULB et la Faculté polytechnique de Mons et l'ULB disposaient d'un statut et d'une structure de gouvernance relativement similaires³³. La situation change cependant à partir du moment où cette dernière fusionne avec l'UMH. En effet, l'Université de Mons, la nouvelle université publique créée par fusion, présente moins de points communs avec l'ULB. De plus, on peut supposer que le pouvoir politique – montois surtout – soit peu disposé à voir une de ses universités aboutir dans la sphère des universités privées peu de temps après sa création et son renforcement sur la scène universitaire belge.

Du côté des universités confessionnelles, la fusion a été poussée beaucoup plus loin, mais a buté sur le vote défavorable d'un des partenaires. Le 12 mars 2007, l'UCL et les trois institutions universitaires libres confessionnelles signent un accord de négociations en vue

³³ Il s'agit en effet de deux universités privées dans lesquelles le Conseil d'administration détient un pouvoir central de décision.

d'une fusion à l'horizon 2010. La date de la fusion a été repoussée depuis, avant qu'un règlement organique pour la nouvelle Université fusionnée soit soumis en décembre 2010 au vote des établissements partenaires. Après avoir été adopté avec une large majorité à l'UCL et même à l'unanimité au sein des pouvoirs organisateur et directeur des Facultés universitaires Saint-Louis et des Facultés universitaires catholiques de Mons, le projet est stoppé suite au vote de l'Assemblée générale des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix. Les soixante-huit pour cent de votes favorables ne suffisent pas pour remplir le quorum requis (80%). La nouvelle Université est depuis lors en suspens. Une fusion restreinte, comprenant l'Université catholique de Louvain et les Facultés universitaires catholiques de Namur, fut un temps envisagée. Quoi qu'il en soit, le processus entamé par les institutions universitaires chrétiennes reflète bien les difficultés inhérentes à la mise en œuvre du décret de 2004. Examinons- le donc un instant.

Initialement, la rentrée académique de l'UCLouvain était prévue en 2010. A cette occasion, elle devait intégrer, ou au plus tard en 2015, ses trois partenaires de l'Académie Louvain. Si la fusion est aujourd'hui suspendue, il est probable que cette structure institutionnelle, ou une version proche, soit adoptée au sein de l'UCL. La nouvelle structure s'appuie en outre sur la réflexion menée au sein de l'UCL depuis 2005.³⁴

Le schéma de gouvernance provisoire envisagé pour la nouvelle université est marqué par deux tendances établissant des différences vis-à-vis des 'anciennes' institutions universitaires. Premièrement, nous observons un recentrage du pouvoir en faveur de la communauté universitaire. Le lien avec la communauté ecclésiastique se desserrerait en faveur d'un dialogue. Si le pouvoir souverain échoie aux organes internes de l'Université (le Conseil d'administration), soulignons aussi une multiplication du nombre d'autorités. Déjà nombreuses autour du Recteur à l'UCL, les autorités se multiplieraient suite à la structuration en multiples niveaux de pouvoirs décentralisés, organisés de manière hiérarchique (secteurs, entités, Facultés, instituts). Chacun de ces niveaux de pouvoir disposerait de ces propres instances de décision dont le Président assure la représentation au niveau central de l'Université. La nouvelle université envisagée prévoyait la mise en place, à tous les niveaux de pouvoirs, d'une double direction (composée d'un organe exécutif et d'une assemblée délibérative) et d'une structuration homogène des différentes entités réunies au sein de la nouvelle université.

Cette première esquisse du fonctionnement de la nouvelle UCLouvain donne un aperçu de la complexité du processus de fusion entrepris par ces institutions universitaires. Les différences de statuts et d'organisation entre les partenaires, soucieux de préserver leurs spécificités, rendent en effet les négociations plus difficiles que lors des fusions relatives à l'Université de Liège et l'Université de Mons. Il est en effet compliqué, que la manœuvre soit chapeauté plus ou moins directement par le pouvoir politique, d'amener des acteurs aux intérêts et trajectoires si spécifiques à collaborer au sein d'une même structure. La question de la représentativité, de la démocratie, semble une fois encore se heurter à celle de l'efficacité de la prise de décisions.

³⁴ Cette réflexion lancée par le Conseil rectoral de l'UCL en septembre 2005 mènera à une réorganisation de la gestion de la recherche et de l'enseignement au sein de l'Université. Ce plan de développement se traduit entre autres par la création de trois 'secteurs' (santé, sciences exactes et sciences humaines) regroupant des organismes différents pour les trois missions de l'Université ; l'enseignement dans les Facultés, la recherche dans les instituts, et le service dans des plateformes technologiques. Voir à cet égard les informations accessibles sur le site de l'UCL (UCL<Université<plan de gouvernance<repenser la gouvernance, note publiée le 2 juin 2006).

De plus, les partenaires ayant opté pour une intégration des partenaires au sein d'une nouvelle UCLouvain, c'est sur la base des statuts de la plus grande université fusionnante que la structure de la nouvelle organisation a été négociée. La volonté de partir des structures qui existent déjà et de les adapter aux desideratas des différents partenaires a en effet très vite été posée. Or, nous savons que la structure institutionnelle de gouvernance au sein de cette université est sensiblement différente de ce qui a cours dans les autres institutions partenaires. Elle est plus hiérarchisée – une tendance qui se retrouvera dans les structures imaginées un temps pour cette nouvelle université. Le pouvoir organisateur y est détenu par un organe de tutelle externe, lié au monde chrétien.

Au-delà de ces problématiques internes liées au schéma de gouvernance envisagé dans cette nouvelle université, cette fusion, si elle s'était concrétisée, aurait bouleversé en profondeur le paysage de l'enseignement universitaire en Communauté française. Des critiques furent émises par les autres acteurs universitaires, soucieux voire inquiets face au poids qu'aurait pris l'UCLouvain dans un tel paysage universitaire³⁵. A cet égard, l'ULB aurait été la seule à rester en dehors de ces processus de fusion, avec des retombées évidentes en matière de financement.

4. Conclusions : résistances et tensions au sein du paysage universitaire

Le décret adopté en 2004 par la Communauté française ouvre la voie à une réforme profonde du paysage universitaire belge. Les dimensions consacrées à l'organisation des cursus, directement inspirées du processus de Bologne, ont été sans aucun doute les plus médiatisées. La partie institutionnelle de la réforme initiée par le décret de la Communauté française du 31 mars 2004 ne doit cependant pas être sous-estimée. Elle met en effet en place des mécanismes qui sont susceptibles d'entraîner des conséquences importantes pour les Universités ainsi que pour tous les acteurs de la communauté universitaire. De fait, sa mise en œuvre par les Universités bouleverse de manière conséquente les équilibres préexistants sur la scène universitaire francophone comme au sein des institutions elles-mêmes.

De manière paradoxale, cette simplification du paysage universitaire a débuté par la création d'institutions supplémentaires, les Académies. La réforme a ainsi commencé par l'établissement de coupoles de concertation entre Universités. Mais ces nouvelles institutions ont surtout servi de base pour le rapprochement 'ultime', c'est-à-dire la fusion pure et simple des institutions existantes. Cette perspective n'est que peu évoquée dans le décret (seuls quatre articles y sont directement consacrés), mais elle n'en demeure pas moins l'objectif final du législateur. Il n'est d'ailleurs pas anodin que les premières fusions soient le fait des institutions universitaires liées à la Communauté française.

L'état actuel du paysage universitaire en Communauté française nous donne à voir plusieurs problèmes liés à la manière dont le décret de 2004 a été rédigé. *Primo*, ce décret envisageait les Académies comme des regroupements intermédiaires en vue d'une fusion. L'intervalle de temps durant lequel certaines institutions fusionneraient tandis que d'autres limiteraient leur collaboration à l'enceinte de l'Académie n'est pas considérée comme problématique. Or, le décret prévoit des différences de traitement, financier entre autres, entre les universités de la part des pouvoirs publics durant cette période. Etant donné la complexité des négociations de

³⁵ Voir à cet égard la figure 6 en annexe sur le paysage universitaire francophone en cas de fusion.

fusion, et les réticences visibles çà et là, il est pourtant probable que cette situation perdure un certain temps.

Secundo, ce décret a en outre un effet à court terme de multiplication des institutions universitaires, allant ainsi à l'encontre de son objectif premier de lutte contre le morcellement. Cette discussion sur les structures institutionnelles nécessaires pour gérer l'enseignement supérieur et la recherche en Communauté française s'est d'ailleurs poursuivie à l'occasion des tables rondes de l'enseignement supérieur organisé à l'initiative du Ministre³⁶.

Enfin, la mise en place rapide des Académies a en quelque sorte figé les processus de fusion puisque ceux-ci ne prendront logiquement place qu'au sein des regroupements déjà effectués. Or, les rapprochements se sont fait sur une base philosophique. Associer des universités ayant une philosophie d'enseignement similaire est sans aucun doute un avantage pour développer de manière cohérente les missions et porter le projet d'une université. Cependant, les dimensions organisationnelles et institutionnelles ont pu passer au second plan. Or, sans une connaissance approfondie du fonctionnement de ces institutions universitaires, basée sur des recherches systématiques, les négociations actuelles, qu'elles se déroulent au sein des universités ou en dialogue avec la Communauté française, partent de l'inconnu. Sans base solide sur laquelle s'appuyer, il n'est pas étonnant que celles-ci prennent du temps. Cependant, une fois lancée, la réforme ne peut s'arrêter aux seules universités organisées par la Communauté française, au risque de voir les moyens des autres institutions structurellement réduits. Il n'est donc absolument pas exclu que de nouveaux bouleversements interviennent suite aux fusions successives et aux nouveaux équilibres du paysage universitaire francophone.

La mise en œuvre par les Universités des mécanismes de formation d'Académie et de fusion est un processus qui est loin d'être terminé. Nous pouvons néanmoins affirmer qu'il est susceptible d'aboutir à une réduction du nombre d'institutions universitaires. Les pouvoirs publics auront ainsi moins d'interlocuteurs avec lesquels négocier lors des prochaines réformes. Pour autant, il ne s'agit pas – à ce jour – d'une réelle simplification du paysage universitaire. En effet, la complexité et l'hétérogénéité des modes de fonctionnement mis en évidence dans la seconde partie de cet ouvrage l'attestent ; ils sont seulement intégrés au sein d'une même institution. Comme nous avons déjà pu l'apercevoir en nous penchant sur la fusion envisagée par les institutions de l'Académie de Louvain, la tâche ne sera pas aisée pour harmoniser, au sein d'une même Université, des intérêts et des sensibilités forts différent(e)s.

Soulignons aussi que les mécanismes de rapprochements prévus dans le décret de 2004 renforcent les pouvoirs et l'autonomie des institutions universitaires. La gestion des missions universitaires et la répartition des ressources seront organisées au sein des structures universitaires, sans intervention directe de la Communauté française (du moins pour les institutions universitaires privées). Les négociations se faisant en interne, les liens entre les Universités et le monde extérieur se verront facilités par la réduction du nombre

³⁶ Initiée par Jean-Claude Marcourt, Ministre de l'enseignement supérieur, la table ronde est en fait une grande arène de débats, touchant tous les aspects relatifs à la qualité et à la démocratisation des études supérieures, sur la base d'une évaluation des processus de collaboration mis en œuvre durant la dernière décennie. Il s'agit donc de dresser un état des discussions, reprenant aussi bien les points de consensus que ceux où les intérêts sont contradictoires. Malgré la volonté de partir des structures et mécanismes existants, les participants ont exprimé deux critiques essentielles sur l'évolution de l'enseignement supérieur. Les objectifs du décret de 2004 ne sont pas directement remis en cause, mais les moyens institutionnels et financiers mis en œuvre par le Gouvernement de la Communauté française seraient insuffisants et inadaptés à la réalité de terrain. A charge pour celui-ci d'entendre les revendications de chacun et de faire les arbitrages en vue de dessiner, par décret, le futur de l'enseignement supérieur en Communauté française.

d'interlocuteurs responsables. *A contrario*, la prise de décision se complique fortement à l'intérieur des institutions universitaires. C'est la raison pour laquelle la problématique du fonctionnement des Universités, en termes de démocratie et d'efficacité internes, apparaît d'autant plus comme une thématique cruciale pour le développement futur des Universités en Communauté française.

Bibliographie sélective

AGHION, Philippe, DEWATRIPONT, Mathias, et alii, *Higher aspirations : an agenda for reforming European universities*, Bruegel, Bruxelles, 2008.

ALLARD, Julie, HAARSCHER, Guy, PUIG de la BELLACASA, Marie, *L'université en questions : marché des savoirs, nouvelle agora, tour d'ivoire ?*, Edition Labor, Bruxelles, 2001.

BACHELET, Jean-François, *L'université impossible. Le savoir dans la démocratie de marché*, Editions Labor, Bruxelles, 2003.

BAYENET, Benoit, BOSTEELS, Olivier (sous la direction de Serge BODSON et Françoise THYS-CLEMENT), *Le financement des universités en Belgique*, Editions de l'ULB, Bruxelles, 1998.

BOFFO, Stefano, DUBOIS, Pierre, MOSCATI, Roberto, *Gouverner les universités en France et en Italie*, L'Harmattan, Paris, 2008.

DARREON, Jean-Louis, FILARE, Daniel (Coord), *Les Universités à l'heure de la gouvernance*, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, n°58, fev. 2003.

DEWATRIPONT, Mathias, THYS-CLEMENT, Françoise, WILKIN, Luc (eds.), *European universities : change and convergence ?*, Editions de l'ULB, Bruxelles, 2002.

DEWATRIPONT, Mathias, THYS-CLEMENT, Françoise, WILKIN, Luc (eds.), *Higher education in a globalized world : governance, competition and performance*, Editions de l'ULB, Bruxelles, 2008.

DILLEN, Anne-Marie, *L'université dans la tourmente*, Publications des FUSL, Bruxelles, 2000.

DOTOLI, Giovanni, *Les défis de l'Université européenne au XXIe siècle*, Alain Baudry & cie Editeur, Paris, 2007.

HAENENS, A., *L'Université catholique de Louvain: vie et mémoire d'une institution*, La renaissance du livre, Bruxelles, 1992.

LIJPHART, Arend, *Conflict and coexistence in Belgium: the dynamics of a culturally divided society*, University of California, Berkeley, 1981.

SMITH, Anthony, WEBSTER, Frank (eds), *The Postmodern University? Contested Visions of Higher Education in Society*, SRHE and Open University Press, Thousand Oaks, 1997.

TEICHLER, Ulrich, *Changing patterns of the Higher Education System. The experiences of three decades*, Jessica Kingsley Publishers, London, 1988.

THILL, Georges, WARRANT, François, *Plaidoyer pour des universités citoyennes et responsables*, Presses Universitaires de Namur, Namur, 1998.

TRUFFIN, Claude, *L'université déchiffrée. Le financement des universités en Communauté française de Belgique*, Editions de l'ULB, Bruxelles, 2006.

VAN VUGHT, Frans (ed), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers, London, 1989.

VERREPT, Monique, LOURYAN, Stéphane (sous la direction de Françoise THYS-CLEMENT), *Universités, Haute écoles : quelles synergies ?*, Editions de l'ULB, Bruxelles, 2001.

Actes de la première conférence Internationale du RESUP : Les Universités et leurs marchés. Sciences Po Paris, 1, 2 et 3 Février 2007. (<http://www.resup.u-bordeaux2.fr/manifestations/conferenceinternationaleparis2007/Actes/Actesparis2007.htm>)

AGASISTI, Tommaso, CATALANO, Giuseppe, Governance models of university systems—towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: A European comparison, *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 28, No. 3, November 2006, pp. 245–262.

De BOER, Harry, MAASSEN, Peter, de WEERT, Egbert, The troublesome Dutch university and its Route 66 towards a new governance structure, *Higher Education Policy*, vol.12, 1999, pp. 329-342.

DEARLOVE, John, The deadly dull issue of university “administration”? good governance, managerialism and organising academic work, *Higher Education Policy*, vol.1, I, 1998, pp. 59-79.

GEIGER, Roger, The Changing Demand For Higher Education in the Seventies: Adaptations within three National Systems, *Higher Education*, 9, 1980, pp 255-276.

GEODEGEBUUREA, Leo, HAYDEN, Martin, Overview: Governance in higher education—concepts and issues, *Higher Education Research & Development*, Vol. 26, No. 1, March 2007, pp. 1–11.

KAPLAN, Gabriel, Do Governance Structures Matter ?, *New Directions for Higher Education*, Volume 2004, Issue 127, 2004, pp. 23-34.

KEZAR, Adrianna, Consequences of Radical Change in Governance: A Grounded Theory Approach, *The Journal of Higher Education*, Vol. 76, No. 6 (November/December 2005), p 634-668.

LIJPHART, Arend, Consociational Democracy, *World Politics*, Vol. 21, No. 2, 1969, pp. 207-225

MEYER, Luanna, Collegial participation in university governance: a case study of institutional change, *Studies in Higher Education*, Vol. 32, No. 2, April 2007, pp. 225–235.

PECHAR, Hans, PELLERT, Ada, Managing change: organizational reform in Austrian universities, *Higher Education Policy* 1 I, 1998, pp 141-151.

Van GINKEL, Hans, Academic freedom and social responsibility—the role of university organisations, *Higher Education Policy*, vol. 15, 2002, pp. 347 – 351.

Banque Mondiale, *Construire la société du savoir : nouveaux défis pour l'enseignement supérieur*, Les Presses de l'Université Laval, 2003.

BODSON, Arthur, BERLEUR, Jacques, *Quelles urgences pour une politique universitaire en Communauté française de Belgique ? Rapport à Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, Mission Université, 1998.

Comité des Professeurs des Universités Francophones de Belgique (CPUFB), *Processus de Bologne et décret « Dupuis » : une analyse des conséquences*, Actes des Colloques du 4 mai et 8 décembre 2004 (http://www.ulb.ac.be/assoc/cpufb/pdf/colloque-04052004_08122004.pdf)

Cref-Gouvernement de la Communauté française, « Bologne ou la réforme de l'enseignement supérieur en Communauté française Les Recteurs et la Ministre Françoise Dupuis s'accordent sur un processus », Communiqué commun, 8 nov. 2002. (www.cref.be/Communiqué_08112002.PDF)

Directoire général de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique de la Communauté française, *1990 Enseignement supérieur et recherche scientifique, 4 000 000 habitants, 1 000 000 écoliers, 100 000 étudiants*, Bruxelles, nov. 1990.

FEF, *Lignes directrices sur le projet de décret "Bologne"*, Position du Conseil fédéral de la *Fédération des Etudiants Francophones*, mardi 4 novembre 2003.

FEF, Participation dans les universités, Avis adopté par le Conseil de la Fédération des Etudiants Francophones du 25 octobre 2000.

Documents législatifs (année de la première parution) :

Loi sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'Etat (1953)

Loi relative à la structure générale de l'enseignement supérieur (1970)

Arrêté royal fixant la procédure de désignation des membres du Conseil d'administration des universités et du centre universitaire de l'Etat (1971)

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française approuvant les statuts organiques de la Faculté polytechnique de Mons (2002)

Décret définissant et organisant la participation des étudiants au sein des institutions universitaires et instaurant la participation des étudiants au niveau communautaire (2003)

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de la concertation avec les organisations représentatives des étudiants au niveau communautaire (2004)

Décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités (2004)

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française rendant publique la liste des académies universitaires et leur composition (2005)

Décret modifiant la loi du 28 avril 1953 sur l'organisation de l'enseignement universitaire par l'Etat (2008)

Projet de Décret portant intégration de la Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux au sein de l'Université de Liège, création de l'Université de Mons par fusion de l'Université de Mons-Hainaut et de la Faculté polytechnique de Mons, restructurant des habilitations universitaires et refinançant les université (2008)

Documents officiels fournis par les institutions universitaires (année de la dernière modification) :

Statuts de l'a.s.b.l. Facultés Universitaires Saint-Louis (1971)

Règlement d'ordre intérieur de la Faculté Polytechnique de Mons (2005)

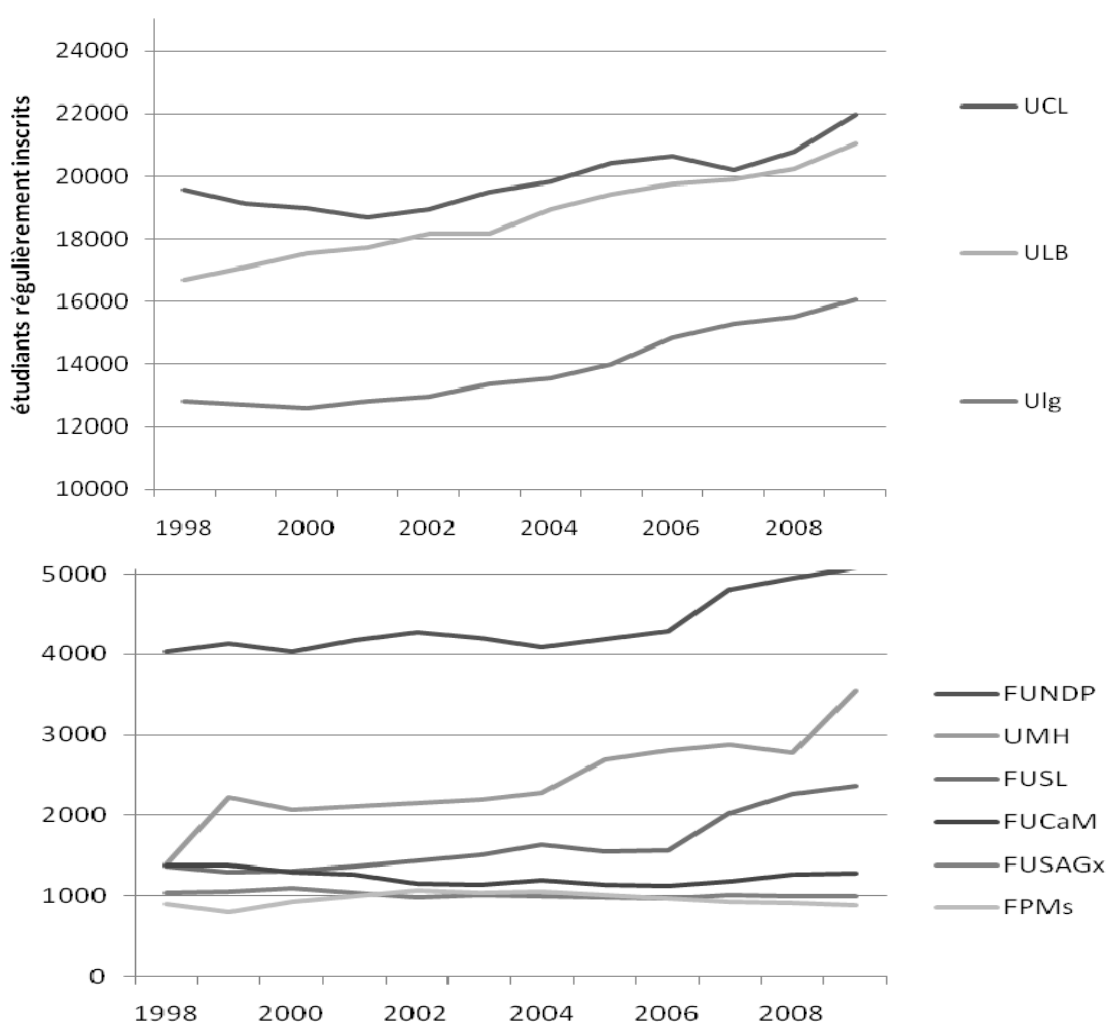
Statuts de l'a.s.b.l. Facultés Universitaires Catholiques de Mons (2001)

Statuts de l'a.s.b.l. Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (1995)

Charte des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix (1993)
 Déclaration d'engagement réciproque des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix avec la Compagnie de Jésus (1995)
 Statuts organiques de l'Université libre de Bruxelles (2007)
 Règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Administration de l'Université libre de Bruxelles (2007), règlements électoraux
 Règlement organique de l'Université Catholique de Louvain (2008)
 Règlement ordinaire de l'Université Catholique de Louvain (2008)

ANNEXES

Figure 2 : Evolution du nombre d'étudiants régulièrement inscrits entre 1998 et 2009 (situation au 1^{er} décembre de l'année académique en cours)



Source : Banque de données du *Conseil des Recteurs*

Figure 3 : Montant de l'allocation de fonctionnement octroyée aux Universités en Communauté française (2006)

Institution	Partie fixe		Partie variable		
	Clé de répartition	Montant (€)	Etudiants subsidiables pondérés	Clé répartition (%)	Montant (€)
ULG	23,34	23 847 645,0	18 254	24,27	74 838 511
UCL	30,82	31 490 335,0	22 270	29,61	91 303 476
ULB	25,07	25 615 272,5	19 234	25,58	78 856 356
UMH	4,23	4 322 002,5	2 962	3,94	12 143 731
FUSAGX	2,94	3 003 945,0	2 035	2,71	8 343 178
FUNDP	7,2	7 356 600,0	5 606	7,45	22 983 713
FPMS	3,16	3 228 730,0	2 439	3,24	9 999 514
FUSL	1,59	1 624 582,5	1 351	1,8	5 538 886
FUCAM	1,65	1 685 887,5	1 048	1,39	4 296 634
Total	100	102 175 000	75 199	100	308 304 000

Figure 4 : Répartition de l'allocation de fonctionnement (partie fixe et variable) entre les institutions universitaires en Communauté française en 2006 (en pourcents)

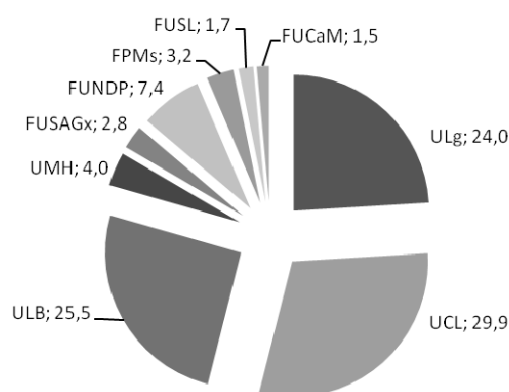


Figure 5

Soit 1000 étudiants inscrits en 1^{ière} année dans un cursus de sciences humaines (pondération 1)

Avec un taux de réussite constant (70%)

Avec une enveloppe budgétaire de 1000 € à répartir entre les institutions au prorata de leur nombre d'étudiants

	Cursus en 4 ans				Cursus en 5 ans			
Jusqu'en 2004	UCL	ULB	FUSL	FUCaM	UCL	ULB	FUSL	FUCaM
1 ^{ière} candidature	350	300	150	200	350	300	150	200
2 ^{ème} candidature	245	210	105	140	245	210	105	140
1 ^{ière} licence	172	147			172	147	74	98
2 ^{ème} licence	120	103			120	103		
Total étudiant par institution	887	760	255	340	971	832	329	438
Part de l'enveloppe globale (en %)	39,56	33,91	11,38	15,17	37,78	32,38	12,79	17,05
Montant de l'allocation (en €)	395,6	339,1	113,8	151,7	377,8	323,8	127,9	170,5

Figure 6

Soit 1000 étudiants inscrits dans un cursus d'ingénieur (pondération 3)

Avec une enveloppe budgétaire égale à 1000 €

Avec un nombre plafond égale à 250

Suppression du nombre plafond en cas de fusion

ULg	FUSAGx	UMH	FPMs		ULg + FUSAGx	UMH	FPMs
300	200	300	200	Nombre d'étudiants subsidiables	500	300	200
50	0	50	0	Nombre d'étudiants > nbre plafond	-	50	0
3	3	3	3	Pondération 1	3	3	3
2,55	-	2,55	-	Pondération 2		2,55	-
877,5	600	877,5	600	Nombre d'étudiants subsidiables pondérés	1500	877,5	600
29,7	20,3	29,7	20,3	Part de l'enveloppe globale (en %)	50,4	29,5	20,2
297,0	203,0	297,0	203,0	Montant de l'allocation (en €)	503,8	294,7	201,5

Figure 7 : La répartition de la population étudiante entre les institutions universitaires en Communauté française, avant et après les fusions
 (source : nombre d'étudiants régulièrement inscrits au 1^{er} janvier 2008 ; disponible sur le site du Conseil des Recteurs)

