
À la recherche d'une politique

Les universités et, plus largement, le monde de l'enseignement supérieur sont confrontés à des évolutions très importantes. Dans le contexte particulier de la Communauté française, existe-t-il un cadre politique qui encadre ou oriente ces changements ? À la fin des années soixante, des politiques publiques en matière d'enseignement supérieur ont été élaborées pour soutenir le développement des universités, mais aujourd'hui la vision générale qui fonderait pareille politique semble peu claire et échapper aux instances politiques nationales ou régionales. Dans ces conditions, les universités sont souvent contraintes d'élaborer elles-mêmes les régulations des politiques de l'enseignement supérieur dans le contexte inédit d'un « marché » qui s'imposerait dorénavant à elles.

MICHEL MOLITOR

En Communauté française de Belgique (CFB), l'université et plus généralement l'enseignement supérieur¹ font l'objet de restructurations importantes depuis quelques années. La réforme de Bologne (dont on parle ailleurs dans ce numéro) a requis des universités un travail important de refonte des programmes d'enseignement, mais elle a fait l'objet de peu de commentaires ou débats en dehors même du champ de l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur lui-même est à la veille de probables mutations organisationnelles au départ d'un certain nombre d'incitants ou d'injonctions, sans d'ailleurs que ces mouvements s'accompagnent déjà de véritables débats. Peut-être est-il encore trop tôt.

¹ Historiquement en Belgique, l'enseignement supérieur est de type « dual ». L'enseignement universitaire est distingué de l'enseignement supérieur non universitaire (Esnu). Celui-ci organisait des formations de type court (deux ou trois ans) et de type long (quatre ou cinq ans). L'Esnu était réputé « professionnalisant », c'est-à-dire préparant plus directement à la vie professionnelle. Comme on le verra plus loin dans cet article et ailleurs dans ce numéro, la réforme de Bologne en Communauté française de Belgique, si elle n'a pas supprimé le caractère dual de l'enseignement supérieur, a néanmoins rapproché, en les organisant sur un même modèle, les formations universitaires et les formations de type long de l'Esnu.

RECONSTITUER LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE DANS LEQUEL SE SITUENT CES RESTRUCTURATIONS

Financées par les pouvoirs publics, les universités disposent d'une large autonomie en CFB. Les universités, qu'elles soient « libres » (université catholique de Louvain ou université libre de Bruxelles) ou « d'État » (université de Liège et université de Mons-Hainaut), sont libres de leur politique et responsables de leur gestion, même si celle-ci fait l'objet d'un contrôle budgétaire et juridique assuré par des représentants des ministres concernés. Leur action s'inscrit cependant à l'intérieur d'un cadre législatif large qui définit leurs habilitations (les programmes qu'elles sont habilitées à organiser et les titres qu'elles peuvent octroyer), les orientations générales de l'enseignement supérieur et les règles de leur financement. Ce cadre législatif n'est pas indépendant de choix politiques ou d'orientations que les autorités publiques entendent assigner à l'enseignement supérieur. Historiquement, en Belgique, ces choix ont souvent été le produit de négociations entre les autorités publiques, les représentants du monde économique et le secteur universitaire lui-même. Comme on le verra dans la suite de cet article, cette concertation a été relativement intense à la fin des années soixante. Trente ou quarante ans plus tard, dans un monde qui a profondément changé, les acteurs des politiques universitaires, comme les orientations des politiques elles-mêmes, ont changé, sans que l'on puisse nécessairement parler de progrès.

LES ANNÉES SOIXANTE, UN ÂGE D'OR DES POLITIQUES UNIVERSITAIRES ?

On a déjà évoqué dans *La Revue nouvelle* les évolutions qui ont marqué l'enseignement supérieur depuis la fin des années soixante, moment où convergent deux mouvements : le développement de l'université de masse² caractérisé par l'accession à l'université d'enfants des petite et moyenne bourgeoisies et la prise de conscience de l'importance de la science (et donc de la recherche) dans le développement de l'économie³. À cette époque, l'université fait l'objet d'un intérêt actif manifesté par divers milieux dans et hors de l'université. Les travaux d'une génération de jeunes professeurs (on pense, par exemple à Jacques Drèze, Nicolas Rouche ou Jean Ladrière) rencontrent et inspirent les analyses produites par des instances de concertation récemment créées entre responsables politiques, économiques et universitaires (le Conseil national de la politique scientifique, CNPS, créé en 1959, sa fonction était de proposer aux gouvernements les orientations de la politique scientifique) ou par des administrations qui leur sont liées (les services de programmation de la politique scientifique, SPPS), comme par des milieux patronaux modernisateurs (par exemple la Fondation Industrie université, FIU).

2 Le terme « université de masse » ne vise pas nécessairement une institution universitaire caractérisée par un grand nombre d'étudiants, mais un système d'enseignement où l'accès à l'enseignement supérieur est ouvert à une proportion importante d'une classe d'âge ou d'une génération et non pas réservé à une petite élite sociale. L'enseignement ou l'université sont dorénavant considérés comme des biens collectifs.

3 Voir par exemple les numéros de novembre 1983, d'octobre 1991 et de septembre 2002.

Dans les milieux académiques qui assistent à la transformation de la vieille université humaniste (et élitiste) sous l'impact de la croissance des populations étudiantes, certains universitaires travaillent sur les modèles de référence qui pourraient servir de trame aux universités qui se développent rapidement. On s'entend généralement pour rejeter les modèles « utilitaristes » dont l'objectif serait exclusivement orienté vers des formations professionnelles ou des productions scientifiques « utiles ». On privilégie une vision de l'université qui correspond à la grande tradition universitaire associant enseignement et recherche, dans laquelle la compétence de l'enseignant est fondée sur une capacité de recherche. La recherche universitaire contribue essentiellement à l'accroissement des connaissances, mais elle est aussi un « foyer de progrès » en raison de son rayonnement dans la société tout entière (Drèze, Debelle, 1967).

Dans ce contexte, on assiste aux premières formulations d'une véritable politique de l'enseignement supérieur.

Il est intéressant de rappeler brièvement les étapes de cette réflexion proprement politique sur l'université et les recommandations qui sont produites par ces milieux partenaires qui s'organisent autour du développement de l'enseignement supérieur.

En 1961, le Conseil national de la politique scientifique (CNPS) remet au gouvernement un premier rapport consacré à l'enseignement universitaire. Il constate une évolution relativement stable des populations étudiantes à l'université qui passent pour l'ensemble du pays de 17 000 à 22 000 individus entre 1945 et 1955. Le rapport estime que cette évolution va s'accélérer et qu'il sera nécessaire d'adapter en conséquence les structures de l'enseignement universitaire. On estime par exemple que la dispersion des établissements universitaires n'est pas une réponse adéquate à la nécessaire démocratisation de l'accès à l'université. Les auteurs du rapport établissent une relation forte entre l'expansion économique et le travail intellectuel. Autrement dit, pour eux, un investissement fort dans les formations supérieures est une clé du développement économique.

Comme pour donner raison à cette prévision, la population étudiante croît fortement entre 1960 et 1965 puisqu'elle passe de 25 000 à 40 000 étudiants en cinq ans. En 1965, le gouvernement fait voter les lois d'expansion universitaire dont l'objectif est d'augmenter sensiblement les moyens accordés aux universités. En 1965, l'enseignement universitaire représente 8,4 % du budget de l'Éducation nationale, soit 1,61 % du budget de l'État et 0,35 % du PNB. L'accroissement budgétaire prévu par la loi est considérable : une augmentation de 35 % en 1966, de 18 % en 1967 et de 18 % en 1968, soit plus de 70 % en trois ans.

En 1968, le CNPS publie un nouveau rapport consacré à « l'expansion universitaire ». On prend acte de l'accroissement des populations étudiantes. Le rapport prévoit un doublement du nombre d'étudiants universitaires en quinze ans (de 50 000 à 100 000 entre 1965 et 1980). En réalité, cette forte croissance sera réalisée plus rapidement : on passera de 50 000 à 77 000 étudiants en-

tre 1965 et 1970 et de 77 000 à 103 000 entre 1971 et 1980. On attire l'attention du gouvernement sur l'impact de cette croissance sur le budget des universités. Il faudra qu'elles disposent de moyens budgétaires qui leur permettent d'assumer positivement les nouvelles charges qu'elle entraîne. Le rapport publie en outre un certain nombre de recommandations relatives à l'organisation et aux orientations de l'enseignement universitaire. Il est intéressant de les évoquer parce qu'on y retrouvera des thèmes qui reviendront bien plus tard dans les politiques de l'enseignement supérieur. Le premier cycle doit être consacré à une formation générale, mais doit pouvoir faire l'objet d'une valorisation socioprofessionnelle. Le deuxième cycle serait composé de trois années de formation à orientation professionnelle plus accusée. Enfin le troisième cycle est consacré à la formation à la recherche scientifique et à la recherche elle-même ; il devrait être organisé au plan interuniversitaire.

La même année, la FIU⁴ publie un document très fouillé consacré à la définition de modèles d'universités (Drèze, Debelle). L'ouvrage réalisé par des universitaires pour le compte de la FIU rejette les modèles « utilitaristes » d'universités, autrement dit des types d'enseignement universitaire promouvant des formations directement fonctionnelles et construites autour des besoins du marché. Il est suivi d'autres publications présentant et discutant beaucoup d'idées et de formules concrètes dans divers domaines : de la pédagogie à la structuration de la coopération interuniversitaire. Deux innovations majeures : la proposition de découpler partiellement formation universitaire et insertion professionnelle et l'accent mis sur la dimension culturelle de la formation universitaire (développement de la personnalité et formation à la méthode scientifique).

L'année 1968 sera importante pour le monde universitaire belge pour d'autres raisons. C'est en 1968 en effet que sera décidée la division de l'université catholique de Louvain en deux universités distinctes : la KUL et l'UCL ; l'UCL devra quitter Louvain et s'implanter à Louvain-La-Neuve ; la faculté de médecine sera localisée au sud de Bruxelles. Symétriquement, à Bruxelles même, l'université libre de Bruxelles se divisera en deux universités indépendantes : l'ULB et la VUB.

En 1970 et en 1971, le gouvernement fera voter un ensemble de lois qui précisent le cadre des universités : essaimage, création ou reconnaissance de nouvelles entités, cadre juridique et surtout modalités de financement. Dorénavant les universités seront financées au prorata du nombre d'étudiants, ce qui aura pour effet de créer des conditions de concurrence entre elles, concurrence qui s'affirmera sensiblement dans les moments d'austérité budgétaire. Les lois de 1970-1971 prévoient un accroissement budgétaire pour les années qui suivent. Il ne sera que très imparfaitement exécuté. À partir de 1974, en effet, on entre

4 La FIU est alors une institution associant représentants du monde économique et des universitaires autour de programmes de formation à la gestion, organisés dans les universités pour le compte des entreprises. Plus largement elle constitue une sorte de lobby regroupant des dirigeants économiques « modernisateurs » et des universitaires autour de questions concernant l'innovation et la formation. Pour la FIU, l'université est un enjeu stratégique dans la dynamique du développement. Comme on pourra le vérifier à la lecture des rapports qu'elle a publiés pendant ces années, il serait très abusif de dire que la FIU était à l'époque un instrument du contrôle de l'université par le monde économique.

dans une période de turbulences économiques — renchérissement de l'énergie, crise industrielle, inflation; en réalité les premiers effets de la mondialisation — dont la gestion aura un lourd impact sur le budget de l'État.

En 1976, le CNPS publie un nouveau rapport intitulé « Une nouvelle stratégie universitaire ». Les auteurs du rapport prennent acte de la crise économique qui se profile, des changements considérables qui en sont à l'origine et des choix qu'ils appellent en matière de politique universitaire. On plaide pour un changement de cap en proposant les voies d'une croissance plus qualitative de l'université. Une partie importante du rapport contient des recommandations relatives à la formation universitaire. C'est ainsi que l'on recommande de veiller à la « convertibilité » et à la flexibilité de la formation (d'être attentif à la pluralité des débouchés plutôt qu'aux formations unidimensionnelles). Les formations doivent être moins spécialisées; les spécialisations seront acquises sur le marché du travail. Le CNPS rappelle son plaidoyer pour un modèle d'organisation des études en trois cycles, et notamment l'exigence d'un troisième cycle consacré à la recherche, organisé sur une base interuniversitaire. Le CNPS démontre que le financement des universités diminue dans les faits depuis 1972. Il attire en particulier l'attention du gouvernement sur la faiblesse du financement de la recherche scientifique. Enfin, le CNPS ouvre une question relative au financement; sera-t-il possible dans le futur de maintenir la gratuité des études supérieures, ou faudra-t-il, d'une manière ou d'une autre, faire intervenir les bénéficiaires de formations supérieures dans le financement de leurs études?

Le rapport de 1976 se conclut sur deux avis ou recommandations au gouvernement. D'une part, on y plaide pour la mise en commun de certains moyens afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux sur une base interuniversitaire. Par ailleurs, on y estime très important de rétablir la concertation, qui s'épuise, entre les pouvoirs publics et le système universitaire. Cette conclusion est hautement symbolique. La période qui s'achève a été caractérisée par un certain nombre d'éléments qui ont soutenu le développement des universités pendant ces années caractérisées par l'avènement de l'université de masse et la prise de conscience de l'importance de la formation et de la recherche scientifique dans le développement économique: croissance économique et existence de moyens budgétaires, milieux socioéconomiques ayant compris le caractère hautement stratégique de l'investissement dans l'enseignement supérieur, autorités publiques ou dirigeants politiques convaincus de ces enjeux. À cette conjonction (rare!), on pourrait ajouter l'existence ou la formulation d'un stock important d'idées et de propositions relatives à l'enseignement supérieur. Une partie de ces idées ont été progressivement partagées par les milieux concernés. Qu'il s'agisse des propositions relatives à l'organisation des formations universitaires, à leurs orientations, ou à des modalités de réalisation, elles sont proches de thèmes toujours très actuels: formation spécialisée ou non, coopération interuniversitaire autour de politiques scientifiques ambitieuses, dimension culturelle des formations, relation au marché du travail. Il faut souligner ici combien ces questions importantes n'étaient pas considérées

comme la propriété du seul monde universitaire, mais qu'au contraire, elles étaient jugées pertinentes et importantes par diverses instances sociales, économiques ou politiques qui se définissaient comme des partenaires du monde de l'enseignement supérieur⁵. On notera enfin que toutes les parties s'entendent sur la conception de l'enseignement supérieur comme un « bien public », accessible à tous. Cette représentation est directement liée à la fonction de formation professionnelle assignée à l'université par la majorité des individus qui la fréquentent. L'enseignement supérieur n'est donc pas séparé du système de redistribution garanti par l'« État bienfaiteur ».

Les recommandations du CNPS de 1976 prenaient acte de l'éloignement progressif des divers acteurs associés autour des premières définitions des politiques de l'enseignement supérieur et plaidaient pour une concertation renouvelée. Si le CNPS recommandait au monde politique de renouveler son intérêt pour les universités en leur garantissant les moyens dont elles avaient besoin, mais aussi en construisant un dialogue autour de leurs politiques, il invitait également les universités à développer des stratégies de coopération innovantes autour d'objectifs ambitieux. Dans les périodes qui vont suivre, ce ne sont pas toujours des réponses positives qui seront données à ces recommandations.

POINT DE RETOURNEMENT : CRISE BUDGÉTAIRE ET RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Fin des années septante, la croissance des populations étudiantes se modère, dans les universités en tout cas. On assiste à des évolutions contrastées à l'intérieur même de l'enseignement supérieur: de 1967 à 1981, la proportion d'étudiants inscrits dans les universités passe de 67 % à 52 % du total, tandis que les étudiants fréquentant l'enseignement supérieur non universitaire passent de 33 à 48 % de l'ensemble. Cette évolution a été interprétée à l'époque comme un souci d'acquiescer des formations en prise directe avec les besoins du marché de l'emploi, un diplôme ne garantissant plus nécessairement l'accès à des positions professionnelles intéressantes. Un mouvement comparable apparaît d'ailleurs à l'intérieur des universités, où la croissance de demande de formations « utiles » traduit la préoccupation de beaucoup d'accéder à un emploi sans trop de difficultés.

À partir de 1981, sous les gouvernements Martens-Gol, la priorité est aux assainissements budgétaires. Ils seront opérés dans les budgets de l'enseignement supérieur comme ailleurs, en l'absence de toute vision ou de tout plan qualitatif. En réalité, depuis 1972, l'enseignement supérieur n'est plus à l'agenda gouvernemental. On ne peut pas dire qu'il n'y a pas alors de propositions ou de projets; ils ne sont tout simplement pas mis en œuvre par le gouvernement, qui a d'autres préoccupations. En outre, une conception instrumentale de l'université apparaît dans certains milieux politiques. Dans le domaine de la recherche, le jeune ministre de la Politique scientifique (et du Budget), Guy

⁵ Voir, par exemple, au début des années septante: « Prospective Université 80 » qui se veut une réponse aux questions posées par Mai 1968.

Verhofstadt, y a acquis sa réputation de « Baby Thatcher ». Les universités voient leurs moyens limités et sont invitées à rétablir l'équilibre de leur budget en sept ans. Cette austérité budgétaire aura des effets désastreux. Dans beaucoup de cas, on sera forcé de suspendre les recrutements du personnel académique et des générations de chercheurs seront sacrifiées.

Devant ces contraintes, les universités ont développé, avec peine souvent, leurs politiques de rationalisation budgétaire en tentant de maintenir l'essentiel, voire en développant des politiques nouvelles, mais elles n'ont pas véritablement investi — sauf à de rares exceptions — dans des stratégies de coopération ou de mise en commun. Elles se sont offert un front commun à travers le Conseil interuniversitaire de la Communauté française (Ciuf) ou le Conseil des recteurs des universités francophones (Cref), mais elles se sont rarement posé la question de l'enseignement supérieur comme un système de coopération et de complémentarités.

Depuis 1966, l'Éducation nationale est gérée par deux ministres différents (enseignement en langue française et enseignement en langue néerlandaise). Ils appartiennent encore au gouvernement national et les législations sont communes. Les réformes institutionnelles de 1988-1989 consacrent la communautarisation de l'enseignement, acquise dans les faits depuis plusieurs années.

En Communauté française de Belgique, pendant les années qui verront mettre en œuvre le transfert de matières ou de compétences aux Régions et aux Communautés, l'enseignement supérieur dont la responsabilité incombe désormais à la Communauté et à ses instances politiques et administratives ne fera pas l'objet — c'est le moins que l'on puisse dire — d'une priorité politique ou d'une vision originale. Il ne manque pourtant pas de voix pour rappeler que l'enseignement supérieur (et l'enseignement en général) constitue un facteur puissant de développement, qui justifie donc un intérêt et des investissements prioritaires pour une Communauté ou des Régions qui assurent dorénavant leurs propres destinées.

L'administration de l'Enseignement supérieur est en sous-effectif depuis longtemps, et la communautarisation ne corrigera pas cette situation difficile. Malgré la qualité de certains fonctionnaires dirigeants, elle peut à peine exercer ses missions de base.

Il faut noter qu'il n'en a pas été nécessairement de même en Région wallonne pour les matières qui relèvent de son autorité. Les gouvernements régionaux ont développé des programmes utiles de soutien à la recherche appliquée. Cette limitation n'était pas déraisonnable puisqu'elle est commandée par un objectif de soutien ou de relance de l'activité industrielle, mais elle excluait par le fait même d'autres perspectives de recherche. Il n'empêche que dans ces matières, de bonnes articulations ont été créées entre les milieux universitaires, les administrations et les gouvernements régionaux, qui comprendront l'utilité que peuvent avoir les universités dans des stratégies de développement. Les universités, de leur côté, développeront des « stratégies d'accréditation » en ces matières, en développant des parcs scientifiques ou en participant à la création

d'entreprises exploitant le résultat de recherches réalisées dans leurs laboratoires (les « spin off »). L'Union européenne deviendra également un vecteur important de la recherche universitaire à travers ses grands programmes-cadres. La recherche scientifique de nature plus fondamentale restera financée par le Fonds national de la recherche scientifique (FNRS), qui sera dorénavant communautarisé. Ses moyens restent cependant limités si on les mesure aux budgets consacrés à la science dans d'autres pays comparables.

Si l'enseignement supérieur a souffert des rationalisations opérées au plan fédéral par les gouvernements Martens-Gol, en CFB la communautarisation n'a fondamentalement rien arrangé puisque l'enseignement s'est retrouvé dépendant de l'instance la plus fragile du nouvel échafaudage institutionnel. Les autorités politiques et les groupes socioéconomiques restent relativement silencieux devant ces questions. Le CNPS devenu Conseil fédéral de la politique scientifique (CFPS) est très affaibli et ne joue plus aucun rôle en matière d'enseignement supérieur. Le Conseil wallon de la politique scientifique a un rôle différent. Le Conseil interuniversitaire de la Communauté française qui regroupe les divers acteurs de l'enseignement supérieur — autorités académiques, représentant des professeurs, des chercheurs, des étudiants, organisations syndicales et « milieux extérieurs » (euphémisme qui entend désigner les partenaires socioéconomiques) — est une instance de régulation beaucoup plus administrative que politique de l'université. Tout semble se passer comme si la relocalisation de l'enseignement supérieur en CFB avait fait disparaître la dynamique sociale et politique qui accompagnait les universités dans les années soixante. Cette articulation autour de l'enseignement supérieur ne s'est pas véritablement reconstituée dans les espaces institutionnels et politiques que constituent la Communauté française et les Régions wallonne et bruxelloise — on verra qu'il n'en a pas été de même en Flandre. Plusieurs éléments de cette dynamique se sont déplacés dans l'espace européen, où s'élaboreront de nouveaux projets et de nouvelles recommandations concernant l'enseignement supérieur qui orienteront les politiques en Communauté française.

DES VIRAGES, SOUS QUEL CONTRÔLE ?

En 1989, une institution informelle regroupant les dirigeants des douze plus importantes entreprises européennes, l'European Round Table (ERT), publie un rapport consacré à l'enseignement supérieur, *Éducation et compétences en Europe*. Le rapport insiste sur deux faiblesses importantes de l'enseignement supérieur en Europe. Il souligne en premier lieu l'absence de communications entre le monde de l'entreprise et le monde de l'éducation. Pour les auteurs du rapport, une part importante du chômage en Europe s'explique par l'archaïsme des systèmes éducatifs ou leur absence d'adéquation par rapport aux besoins de l'appareil productif. Ensuite, et de manière plus originale, la faiblesse des systèmes éducatifs est attribuée à leur enfermement dans des frontières nationales. Il est urgent, écrit-on dans le rapport, de rendre compatibles entre eux les systèmes nationaux d'éducation afin d'accélérer l'intégration d'un marché du travail

européen et, au-delà, un renforcement de l'Europe comme unité économique. Enfin, le rapport suggère de s'inspirer des expériences de mobilité étudiante promues par le programme Erasmus de l'Union européenne qui aurait permis de promouvoir des équivalences de diplômes entre diverses universités.

En 1995, l'ERT publie un autre rapport, *Education for Europeans. Toward the Learning Society*. Celui-ci insiste sur la nécessité d'une « chaîne éducative » face à l'émergence d'une « société de la connaissance » porteuse de changements importants. On y prône diverses réformes plus ou moins radicales : constitution de réseaux d'universités, échanges d'étudiants et de professeurs, connaissance des langues, flexibilité des filières, éducation continuée, etc. La même année, la Commission européenne publie un autre rapport signé par deux commissaires, Edith Cresson et Padraig Flynn, *Enseigner et apprendre. Vers la société cognitive*, qui recommande l'intensification et la systématisation de la mobilité dans le monde de l'éducation comme dans l'univers du travail.

Pendant ce temps, en CFB, les autorités politiques ont repris le dossier de l'enseignement supérieur, mais sans encore intégrer les données ou recommandations qui commencent à émerger dans les cercles européens. En 1994, le ministre Lebrun fait voter un décret, le 5 septembre 1994, relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, dont l'objectif est de mettre de l'ordre dans les diverses filières de l'enseignement universitaires. Cette opération se justifiait dans la mesure où il n'existait plus de mise à jour des filières de formation et des grades ou titres académiques depuis le début des années septante, alors que ceux-ci avaient considérablement proliféré à la suite des stratégies des universités à la recherche de nouveaux publics étudiants. La préparation du décret a fait l'objet d'une assez bonne coopération entre le gouvernement et les universités, mais pour utile qu'il ait été, on ne peut pas dire que ce décret exprimait une vision politique renouvelée de l'enseignement supérieur. Dans la même foulée, le ministre Lebrun prépare un projet de réorganisation de l'enseignement supérieur non universitaire (Esnu) : la constitution de hautes écoles (HE) à partir du regroupement d'institutions différentes. Le projet était de constituer des ensembles qui atteignent une certaine dimension, mettant ensemble des moyens, s'entendant sur des projets pédagogiques, coordonnant leurs activités, etc. Le projet fera l'objet d'une résistance assez ferme d'une partie des milieux de l'Esnu et de l'opposition politique du MR au Parlement de la CFB. Il sera réintroduit, par la voie parlementaire, lors de la législature qui suivra et mis en œuvre par le ministre Grafé : le décret du 5 août 1995 fixera l'organisation générale de l'enseignement supérieur non universitaire en hautes écoles.

En 1998, les milieux européens de l'enseignement supérieur vont embrayer sur l'idée d'une réforme de leurs dispositifs éducatifs. À l'occasion du huit centième anniversaire de la Sorbonne, un séminaire consacré aux rôles de l'université réunit nombre de recteurs d'universités européennes. En conclusion de cette rencontre, les ministres de l'Éducation supérieure de quatre pays — Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni — signent une déclaration (dite « de la Sorbonne ») appuyant la recherche d'une architecture commune pour

l'enseignement supérieur en Europe. Au total, ils plaident pour la création d'un espace ouvert de l'enseignement supérieur, respectueux des différences, mais éliminant les obstacles limitant les échanges. Cette déclaration préfigure évidemment la déclaration de Bologne de 1999 qui sera signée par les responsables politiques de trente pays européens, qui engageront leurs pays dans la voie d'importantes réformes.

Cette même année 1998, les autorités politiques en CFB prennent acte de ces mouvements et s'interrogent sur l'état du système universitaire. Le ministre de l'Enseignement supérieur, W. Ancion, demande à deux anciens recteurs (A. Bodson de Liège et J. Berleur de Namur) de lui préparer un rapport sur la situation des universités en CFB et surtout sur les urgences à rencontrer. Le rapport intitulé *Quelles urgences pour une politique universitaire en Communauté française de Belgique?* est rendu public le 9 novembre 1998.

Le rapport commence par reconnaître que, depuis les législations ou recommandations qui datent des années septante, « bien que de nombreuses réflexions aient été menées à différents niveaux, il n'y a plus guère eu de débat global institué à propos de la politique universitaire, associant le monde politique et le monde universitaire, devant l'ensemble des milieux intéressés et sous les yeux de l'opinion publique, sinon à propos de la politique d'ajustement (ou plutôt de réduction) budgétaire⁶ ». Les deux anciens recteurs font l'inventaire des transformations de l'environnement des universités : crise économique et chômage structurel, massification de l'enseignement supérieur sans démocratisation véritable, construction d'un espace éducatif européen. Les auteurs du rapport émettent des réserves devant les injonctions faites aux universités de s'adapter aux contraintes économiques et affirment qu'il convient de garder un esprit critique vis-à-vis de tout ce qui pourrait ressembler à une pensée unique. Surtout, « la question stratégique qui se pose, dans ce contexte élargi (à l'Europe) aux universités de la CFB est de moins en moins de savoir laquelle l'emportera sur les autres dans notre petit champ clos, que de savoir si, comparés aux autres pays et régions d'Europe, nous supportons, collectivement et par institution, la comparaison. Au plan politique, il va de soi que c'est le mot "collectivement" qui dit l'essentiel ».

Le rapport développe analyses et propositions. Le chapitre le plus politique concerne la structuration de l'ensemble universitaire. Les auteurs adoptent un point de vue que l'on pourrait qualifier de réaliste : « Nos plus anciennes universités ont été fondées pour se faire contrepoids. Il ne sert donc à rien de proclamer qu'il n'y a qu'à regrouper. Le premier conseil à donner est donc qu'il faut renoncer à toute utopie technocratique et partir de l'idée qu'à moyen terme, aucune institution actuelle de quelque importance ne disparaîtra : universités, facultés, instituts, etc. Il s'agit de rentabiliser au mieux ce qui existe et de ne pas verrouiller le système pour l'avenir. » Ils proposent la constitution de cinq pôles universitaires (Bruxelles, Liège, Louvain-La-Neuve, Mons et Namur) qui rencontrent tous divers critères de dimension, de diversité et de qualité. Ces pôles, à leur estime, devraient tous porter le titre d'université.

6 Les citations sont extraites du résumé du rapport publié par la CFB. Voir <<http://www2.cfwb.be/rapuniv/>>.

Les auteurs du rapport considèrent au total que le choix politique fondamental est celui de la coopération. Ils formulent une série de propositions d'ordre politique et technique relatives à ces coopérations, notamment l'organisation de programmes de troisième cycle. Dans ce contexte, concluent-ils, les autorités politiques ont un rôle à jouer : tout en respectant l'autonomie des universités, mettre à leur disposition les moyens nécessaires, stimuler les coopérations, construire dans le dialogue des orientations et un cadre commun.

En synthèse, selon les auteurs du rapport, les universités, « trop focalisées sur la concurrence et les batailles budgétaires, ont renoncé à actualiser leur réflexion sur les principes de base de l'action universitaire ». L'enseignement universitaire est dans une situation d'urgence qui appelle une vraie politique universitaire qui donne toute sa place à une véritable action interuniversitaire.

La réponse des universités au rapport Bodson-Berleur sera assez violente⁷. En mars 1999, le Conseil des recteurs, le Cref, publie un commentaire qui dénonce la « faiblesse intellectuelle » du rapport. Pour les recteurs, l'erreur de base du rapport est d'avoir peint un tableau particulièrement négatif des institutions universitaires de la CFB. Ils rappellent la qualité des formations organisées par les universités et leur reconnaissance internationale. Malgré la faiblesse des moyens, la recherche atteint des résultats tout à fait honorables et qui supportent parfaitement la comparaison internationale. Les recteurs réaffirment en même temps leur vision commune d'une université qui, articulant étroitement enseignement et recherche, s'éloigne des versions « utilitaristes » de l'enseignement supérieur. Le Cref estime que les universités ont déjà mis en œuvre des procédures pédagogiques prônées par le rapport Bodson-Berleur.

La partie du rapport consacrée à la structuration de l'enseignement universitaire est tout aussi critiquée. La répartition des institutions sur une base géographique est jugée contestable. Le regroupement d'institutions n'est pas jugé nécessaire. « Si néanmoins, pour des motifs qui seraient étrangers à tout souci de qualité et d'efficacité, une volonté politique devait émerger pour encourager le rapprochement d'institutions universitaires, cela ne pourrait se faire qu'avec le plein consentement des institutions concernées. » Enfin les recteurs disent leur conviction que l'autonomie universitaire est une garantie de la démocratie. Sans doute une politique de l'enseignement est-elle nécessaire ; encore faut-il que les autorités politiques soient véritablement objectives : « Si la définition d'une politique de l'enseignement revient démocratiquement au Parlement, l'arbitrage d'un ministre ne serait concevable que dans l'hypothèse où le ministre serait réellement celui de toutes les universités. La dimension identitaire de nos institutions universitaires [...], si elle en fait la richesse, a aussi le défaut d'en faire un enjeu politique. Il semble plus équitable de s'en remettre à la concertation universitaire qui, quand on lui donne le temps et les moyens, a fait ses preuves. » Et les recteurs de conclure sur la volonté d'apaisement des universités. Apaisement possible, disent-ils, si le pouvoir politique

7 Voir <http://www.cref.be/Rapport_BB.htm>.

reconnaît le rôle « primordial » des universités pour « le développement culturel, économique et social, si on leur accorde le financement que méritent leurs efforts », et s'il met en place les incitants à la coopération universitaire.

Il était utile d'insister sur cet épisode parce qu'il est l'exemple même de l'occasion manquée. A. Bodson et J. Berleur n'ont pas tort d'introduire leur rapport en rappelant que, depuis vingt-cinq ans, il n'y a plus eu de débat politique sur l'enseignement universitaire alors que l'environnement se transforme considérablement. On ajoutera que le transfert aux Communautés et Régions de compétences — notamment celles relatives à l'enseignement supérieur — n'a pas été accompagné d'une discussion publique sur la place et le rôle des universités dans les stratégies de développement de ces nouveaux espaces politiques. Tout se passe comme si l'on continuait comme avant, sans question, dans une sorte de culture de l'évidence. Sans doute les universités ont-elles eu tort de considérer le rapport demandé par le ministre Ancion comme une critique d'autant plus difficile à supporter qu'elles avaient conscience de réaliser des performances tout à fait honorables dans un contexte de faiblesse budgétaire marquée. Elles auraient probablement beaucoup gagné à un véritable débat public sur ces questions. En outre, si on pouvait comprendre leur préférence pour la concertation interuniversitaire comme substitut désirable à l'arbitrage politique, la formule proposée n'était pas exempte d'un certain corporatisme. Rétrospectivement d'ailleurs, la réaction du Cref reste d'autant plus difficile à comprendre que les universités semblaient partager nombre de dimensions du rapport Bodson-Berleur, à commencer par sa vision de la coopération interuniversitaire, sans toutefois la mettre en œuvre réellement, faute de support ou d'incitant.

ET BOLOGNE ?

Il n'y aura pas plus de grande discussion publique sur la vision de l'enseignement supérieur lors de la préparation par la ministre Françoise Dupuis du décret qui opérationnalisera la réforme de Bologne⁸. Les trente pays signataires de la déclaration de Bologne en 1999 se sont engagés à harmoniser les structures de leurs enseignements supérieurs pour 2010. Le décret lui-même sera voté à l'unanimité en 2004 par le Parlement de la CFB. Il vise deux objectifs essentiels : la restructuration des formations organisées par l'enseignement supérieur (universités et hautes écoles), de manière à atteindre les objectifs d'harmonisation recherchés par la réforme de Bologne ; et la mise au point de mécanismes de coopération interne : l'organisation en commun des formations doctorales, par exemple, qui rejoint des propositions fort anciennes, mais aussi la création des académies, autrement dit des structures de coopérations interuniversitaires pouvant aller jusqu'à la fusion d'institutions. Lors de sa préparation, le projet sera longuement discuté avec les universités, surtout pour les aspects concernant les programmes d'études, les habilitations et les écoles doctorales. Le projet sera discuté dans les universités. Plusieurs universitaires feront valoir des avis parfois fort critiques (J.-É. Charlier, Ph. De Villé, J. Drèze). Mais on n'assistera

⁸ Voir dans ce numéro le texte de J.-É. Charlier.

pas aux véritables débats de fond qui auraient pu percoler dans l'opinion ou dans l'espace politique en dehors de la sphère universitaire.

Selon les termes du décret, les académies sont des rassemblements de deux ou plusieurs institutions universitaires autour d'objectifs de partenariat. Des missions propres, en matière d'enseignement ou de recherche, peuvent être déléguées aux académies par les institutions qui la composent. Les académies sont considérées comme des matrices susceptibles de faciliter la fusion avec d'autres institutions de la même académie. Il est prévu enfin que les institutions universitaires peuvent créer des partenariats avec d'autres institutions de l'enseignement supérieur : hautes écoles, instituts supérieurs d'architecture ou écoles supérieures des arts. Les académies sont créées autour des trois institutions dominantes : Bruxelles, Liège et Louvain.

Lors du vote du décret, cette organisation a fait l'objet d'un consensus passif des milieux politiques parce qu'elle ne touchait pas aux « grands équilibres ». Elle a, par contre, été critiquée par certains milieux universitaires en raison précisément de son adaptation passive aux contraintes traditionnelles. Le décret avait implicitement repris certaines inspirations politiques (même s'il s'écartait de ses conclusions) du rapport Bodson-Berleur qui rappelait que l'organisation des universités autour d'inspirations philosophiques était un invariant de la politique belge. Or, certains enseignants des FUNDP, par exemple, auraient privilégié une association avec l'ULg à l'intégration dans l'académie Louvain. Une opinion, minoritaire sans doute, défendait l'option plus radicale d'une institution publique de la Communauté française (à l'image de l'université de Californie) répartie sur plusieurs campus : Bruxelles, Liège, Louvain-la-Neuve, Namur, Mons.

Ces questions n'ont pas véritablement émergé dans le débat public, sans doute parce qu'elles ont été souvent mal formulées, mais aussi parce qu'elles mettaient en cause les principes de la « pilarisation » et les équilibres qui lui sont liés. Il était clair, par ailleurs, qu'une approche de type « Enseignement supérieur public de la CFB » aurait risqué de remettre en cause les principes d'autonomie subsidiée qui garantissent l'appréciable liberté dont jouissent les universités. Cette vision des choses se heurtait, en outre, à un effet paradoxal de la réforme de Bologne. Celle-ci conduit les universités à envisager l'« espace européen de l'enseignement supérieur » comme un nouvel espace de référence à travers la figure du marché. La plupart des universités se sont dès lors interrogées sur la manière de se positionner dans cet espace nouveau. Cette question, réelle ou mythique, est à l'origine de nombreux paradoxes : comment être simultanément une université de masse qui assure des formations de base à une population en quête d'accréditation professionnelle (ce que justifie essentiellement le financement public) et une université qui offre des programmes de pointe à un public européen (ce à quoi poussent certains enseignants-chercheurs en quête de reconnaissance internationale) ? Comment coopérer en CFB et se positionner fortement sur le marché international — et donc entrer en concurrence, ou à l'inverse, comment offrir des « programmes de pointe communs » à un public international, alors que la recherche d'étudiants attise la concurrence au plan local ?

Il n'empêche, une voie était ouverte à des mouvements de restructuration. En Flandre, les institutions d'enseignement supérieur non universitaires avaient été invitées à s'affilier à des universités de référence. La KUL avait ainsi aggloméré autour d'elle un grand nombre d'institutions. Un mouvement comparable a été engagé en CFB. Il existait depuis longtemps des relations fortes d'échange et de coopération entre des universités et des institutions d'enseignement supérieur. Lors de la constitution des hautes écoles, certains de ces liens se sont renforcés à l'occasion notamment de la discussion des passerelles entre les deux types d'enseignement. Un pas supplémentaire sera franchi avec la constitution des « pôles universitaires » promue par l'ULB au début des années 2000 (Moens, 2002). Un « pôle universitaire européen de Bruxelles-Wallonie » s'est constitué autour de l'ULB, un « pôle mosan » autour de l'ULg et un « pôle Louvain » autour de l'UCL. Chacun de ces pôles comporte des institutions universitaires, des hautes écoles, des instituts d'architecture et des écoles supérieures des arts. Ces pôles assurent des coordinations locales, encore assez limitées à quelques exceptions près. L'intégration de l'école de commerce liégeoise HEC à l'ULg est une de ces notables exceptions puisqu'elle préfigure, dans la suite de la réforme de Bologne, la disparition des frontières entre l'enseignement universitaire et l'enseignement supérieur non universitaire de type long.

La constitution des académies est évidemment un élément important de la restructuration ouverte ou facilitée par la réforme de Bologne en CFB. Un premier processus de regroupement est amorcé depuis 2006 par les quatre institutions composant l'académie Louvain — Fucam, FUNDP, Fusl et UCL — qui travaillent à leur intégration dans une université unique. Ce processus devrait connaître un premier aboutissement en 2010.

Le projet de formation des académies est vraisemblablement inspiré par des principes de rationalisation de l'offre des programmes de cours, de renforcement des synergies et des coopérations (mais dans un cadre limité?) dont l'objectif serait de mieux gérer les coûts de l'enseignement universitaire. Ces principes se combinent — plus implicitement qu'explicitement — à une autre logique, la recherche de la (grande) dimension, ou, au minimum la concentration des moyens et des activités qui semble s'imposer aux universités de la CFB depuis la réforme de Bologne. Dans leur réponse au rapport Bodson-Berleur, les recteurs ne semblaient pas considérer que la dimension était un obstacle à la qualité du travail d'une institution universitaire. Sans comparer ce qui n'est pas comparable, on ne peut se défendre de trouver une certaine analogie entre les mouvements de restructuration de l'espace de l'enseignement supérieur et les mouvements de concentration dans l'univers marchand où les grandes entreprises de production d'énergie, les banques ou les compagnies aériennes recherchent dans l'intégration renforcée une manière de mieux contrôler leurs marchés. S'il n'existe pas de dimension optimale pour les universités — Harvard aux États-Unis et Oxford au Royaume-Uni qui figurent parmi les « meilleures » universités du monde comptent moins de 25 000 étudiants —, les mouvements de recomposition en CFB viseraient simultanément à proposer des offres de formation plus cohérente aux étudiants belges et des programmes

attirant les candidats européens, et à former une meilleure organisation du travail scientifique à l'intérieur même des universités en stimulant les coopérations et en éliminant les doubles emplois. L'avenir dira si les formules choisies étaient les pistes utiles pour atteindre ces objectifs.

Le décret de 2004 a rendu possible ces mouvements, mais le processus de recomposition de l'espace de l'enseignement supérieur est très largement dans les mains des institutions elles-mêmes. On en veut pour preuve les débats récents autour de deux avant-projets de décrets élaborés par le gouvernement de la CFB au printemps 2008⁹. Ces projets envisagent un refinancement (modeste) des universités à partir de 2010, l'intégration des facultés universitaires de sciences agronomiques de Gembloux (FUSAGx) à l'ULg, et la constitution à Mons d'une université à partir de l'université de Mons-Hainaut (UMH) et des facultés polytechniques de Mons (FPMs). L'existence de ces projets a été révélée par le journal *Le Soir* fin mai 2008 et les réactions qui ont suivi sont très révélatrices des différentes manières dont les milieux politiques abordent ces questions. Lors de la séance du 3 juin 2008 au Parlement de la Communauté française, trois parlementaires, Isabelle Emmerly, Françoise Bertieaux et Marcel Cheron ont interrogé Marie-Dominique Simonet, ministre de l'Enseignement supérieur, sur les informations publiées, annonçant la fusion à Bruxelles de deux hautes écoles, l'Ichec et l'Hechs, avec l'UCL sur le modèle de la fusion de HEC avec l'ULg à Liège, ainsi que la création de l'université de Mons¹⁰.

Isabelle Emmerly craint « le glas de l'équilibre actuel entre les réseaux universitaires catholiques et laïques ». L'effet de ces restructurations serait une « dilution qui affaiblirait le pôle non confessionnel à Bruxelles et dans le Hainaut ». Françoise Bertieaux n'aime pas voir resurgir les vieux antagonismes entre universités catholiques et laïques. Selon elle, il était clair pour tous, dès le vote du décret de 2004, que l'académie Louvain allait se déployer à Bruxelles. La véritable menace est que l'ULB se voie amputée de son déploiement prévu dans le Hainaut par la création d'une université de Mons. Où en sont les projets de fusion dont on entend parler? Marcel Cheron rappelle qu'il a régulièrement interrogé la ministre sur la question du cadre général qui piloterait l'évolution de l'enseignement supérieur. On lui répond en termes de rationalisations nécessaires. On parle aussi de processus de modernisation. « Mais, dit-il, avant de parler de processus, ne doit-on pas parler objectifs, plan, programme, stratégie [...]? » Il critique la méthode des décrets successifs et non coordonnés ainsi que l'absence de « débat public structuré, ouvert et démocratique ». « Si nous ne voulons pas laisser œuvrer la dérégulation [...], il convient de définir méthodiquement le type d'enseignement supérieur que nous désirons. Quelles sont les grandes lignes des projets d'évolution de l'enseignement supérieur actuellement en cours de négociation politique? »

Dans sa réponse, la ministre rappellera que le décret Bologne impose la constitution d'académies autour des trois universités complètes. Des négocia-

9 Portail de la Communauté française de Belgique, 18 juillet 2008 : « Révolution dans le paysage universitaire : création de l'université de Mons, intégration de la faculté de Gembloux au sein de l'université de Liège, refinancement des universités », <[http://www.cfwb.be/index.php?id=portail_detail_actualite&tx_ttnews\[tt_news\]=304](http://www.cfwb.be/index.php?id=portail_detail_actualite&tx_ttnews[tt_news]=304)>.

10 Parlement de la Communauté française, séance du mardi 3 juin 2008, Compte rendu intégral (version provisoire).

tions se développent entre diverses institutions qui s'inscrivent dans les perspectives ouvertes par le décret, dit-elle. « Dans ces perspectives et vu les divers éléments que je viens de rappeler, serait-il étrange ou surprenant de discuter avec des acteurs de terrain, d'échafauder des scénarios, de penser à restructurer l'offre d'enseignement supérieur [...] ? » Ce dont on parle est totalement hypothétique. Dans sa réponse, elle multiplie les réponses ponctuelles aux questions posées, mais elle ne revient pas sur la question des perspectives générales et du cadre d'évolution du système d'enseignement supérieur. Cela sera souligné par Marcel Cheron qui fait l'hypothèse d'un décret Bologne II en préparation qui « découlerait d'une modification progressive du paysage de notre enseignement supérieur, un processus qui ne serait piloté par aucune vision globale dont [le] Parlement pourrait débattre ».

L'analyse de Marcel Cheron ne manque pas de fondements. Elle met en évidence un des paradoxes les plus marquants des politiques de l'enseignement universitaire. Dans un premier temps, lors du développement massif de l'enseignement universitaire, dans les années soixante et septante, on a vu apparaître en Belgique une « pensée publique » sur l'université (et plus largement sur l'enseignement supérieur) qui a inspiré des politiques en la matière. Cette vision de l'université a associé, dans une brève conjonction, divers milieux socioéconomiques, politiques et universitaires. Les problèmes budgétaires de l'État et leur impact sur le financement des universités ont écrasé le thème des politiques universitaires, laissant aux universités le soin d'imaginer leur développement dans un contexte de survie. Lors des réformes institutionnelles et du transfert aux Communautés des responsabilités politiques en matière d'enseignement, l'enseignement supérieur n'a pas fait l'objet d'une vision renouvelée, d'une stratégie réfléchie qui insère l'enseignement supérieur dans les projets de développement de la Communauté française.

Il n'en a pas été tout à fait de même pour la Région wallonne où les universités ont été considérées comme des ressources intéressantes en matière de recherche appliquée, mais, même dans le contexte régional, l'enseignement supérieur n'a pas été vu comme une ressource fondamentale dans le développement et la modernisation des régions. Il est clair que les universités ont quelques responsabilités dans cette ignorance. Sans doute n'ont-elles pas suffisamment montré qu'elles étaient candidates à un rôle moteur en ces matières, alors qu'elles pouvaient constituer de précieux vecteurs dans la modernisation culturelle, l'ouverture internationale et le développement des régions où elles agissent.

Cette ignorance réciproque est à l'origine d'un paradoxe majeur en CFB. Depuis vingt-cinq ans, les universités sont confrontées à des mouvements très importants : le développement de l'université de masse et la question de la formation dans les trajectoires professionnelles, l'internationalisation croissante, la transformation du poids et du champ de la recherche, l'évolution de la culture académique et des références identitaires (la référence pour beaucoup d'enseignants n'est dorénavant plus tant l'institution dans laquelle ils travaillent que leur discipline scientifique), etc. La liberté — nécessaire — dont disposent les universités ne suffit pas à expliquer comment elles ont été très largement

laissées à elles-mêmes pour assumer ces changements. C'est au contraire le déficit de pensée publique et politique sur l'enseignement supérieur qui explique cette situation. Tout se passe en effet comme si les autorités politiques se réservaient un rôle minimaliste : mettre à la disposition des universités les moyens budgétaires (plus faibles que ceux dont disposent les universités de pays comparables), assurer l'encadrement ou les régulations minimales qui permettent des relations correctes entre les différentes composantes du système de l'enseignement supérieur.

Le décret de 2004 de la ministre Dupuis a été un acte politique majeur. Dans son inspiration principale, il a consisté à adapter notre enseignement supérieur aux engagements européens en la matière. Ses modalités ont été largement discutées avec les universités, mais on ne peut pas dire qu'il ait été l'occasion d'une réflexion et d'un débat renouvelé sur les perspectives à moyen et à long terme de l'enseignement supérieur, ni sur les principes qui le fondent aujourd'hui. Si l'on comprend aisément, dans le chef des autorités politiques, l'argument de rationalisation comme principe présidant à la constitution des académies, on comprend moins l'absence de discussion sur un point fondamental : quelle université (re)créer par ce processus ? En quoi ces fusions permettraient-elles à chacun de mieux faire ce qu'il fait aujourd'hui ? Quel projet culturel, éducatif et scientifique les fonde ? Laisser ces discussions aux universités elles-mêmes au motif du respect de leur liberté ou en prétendant assumer le principe de subsidiarité n'équivaut-il pas à une abdication du politique ?

Tout se passe donc comme s'il était extrêmement difficile de sortir des enceintes universitaires les questions de fond concernant l'enseignement supérieur. Ainsi, les Fusl ont organisé en 2000 un excellent colloque (« L'université dans la tourmente ») qui, malgré sa qualité, a eu peu d'impact dans les milieux académiques et surtout politiques.

UN RETOUR D'INTÉRÊT, POUR QUELLE UNIVERSITÉ ?

Or, il est essentiel de débattre à nouveau de l'université. En effet, au-delà des questions propres à l'enseignement supérieur en CFB qui concernent sa structuration, son financement et plus largement ses orientations, les universités sont aujourd'hui confrontées à des changements majeurs qui pourraient bien en transformer la nature comme les objectifs. Pour affronter ces changements, l'appui de politiques publiques ou la référence à des principes partagés seraient bien nécessaires.

Dans les années soixante, l'apparition de la nouvelle réalité de l'université de masse était parallèle à la prise de conscience par le monde économique de l'importance des formations supérieures. Une partie du monde universitaire a réagi alors aux risques liés à la perte de sa spécificité culturelle et à sa subordination aux intérêts économiques. Derrière la revendication un peu rhétorique d'autonomie, on rappelait la fonction et l'importance de la liberté académique, d'un savoir critique, c'est-à-dire qui ne se plie pas à d'autres exigences que

celles de la connaissance elle-même, de la mission d'éducation, qui allait bien au-delà d'une formation réduite à ses dimensions strictement fonctionnelles. Dans les années deux mille, dans la plupart des pays, l'attention revient sur l'enseignement supérieur et les universités considérées comme des facteurs clés du développement et du succès économiques. On attend surtout d'elles qu'elles produisent des compétences et des savoirs utiles, comme l'indique par exemple la tendance croissante, observée dans plusieurs pays, à financer les universités sur des résultats plutôt qu'en amont de leur activité. Si la tendance est plus affirmée en recherche que dans le domaine de l'enseignement, elle constitue néanmoins une orientation nouvelle des politiques publiques porteuses de changements considérables sur l'esprit et la nature de l'activité universitaire (Gachon, 2008).

Le fonctionnement des systèmes éducatifs est soumis à des exigences d'efficacité renouvelées produisant des modalités de gestion complexes et de multiples procédures d'évaluation. Un peu partout, les acteurs qui apparaissent au premier plan des universités ne sont pas d'abord les étudiants, les enseignants ni les chercheurs, mais les dirigeants universitaires ou certains responsables (publics ou privés) des systèmes éducatifs.

Ce contexte original, combiné à l'expérience très concrète des contraintes budgétaires, est à l'origine d'un déplacement important des centres d'intérêt, qui subordonnent aux problèmes d'organisation et de moyens les questions relatives aux principes mêmes de l'action universitaire. Autrement dit, l'action des universités n'est plus contrôlée par la référence aux principes, mais par l'efficacité dans l'usage des moyens¹¹. Ce déplacement pourrait transformer en profondeur l'université. On pourrait illustrer ces transformations à partir de multiples thèmes : l'enseignement ; la recherche ; ou la gestion des universités, qui devient progressivement une pratique dominante imposant ses règles aux autres domaines de l'action universitaire. Dans le sillage de la réforme de Bologne, la manière dont on aborde la question de l'internationalisation est très éclairante à cet égard.

L'internationalisation de l'enseignement supérieur est sa sortie du cadre national et son intégration dans un espace nouveau. Ce mouvement déjà ancien pour ce qui concerne la recherche touche tous les secteurs de l'université qui construisent aujourd'hui des relations nouvelles avec des publics ou des institutions hors des espaces nationaux ou régionaux traditionnels. Ce processus irréversible est associé à de nombreuses opportunités, mais aussi à des contraintes nouvelles. On sait comment la mondialisation contemporaine est associée à l'extension de mécanismes de marché à la planète entière. Il est fondé de penser que, dans plusieurs secteurs, le processus d'internationalisation des universités se superpose à l'extension des mécanismes de marché au monde de l'enseignement supérieur. L'Australie, par exemple, constitue aujourd'hui un cas emblématique pour qui l'enseignement supérieur est de-

11 Le sociologue canadien Michel Freitag a bien illustré ce mouvement en montrant comment dans de très nombreuses universités, la préoccupation majeure, l'investissement se déplaçait de l'université « institution » (finalité, rationalité et valeurs) vers l'université « organisation » (programmes, fonctionnement, rationalité des moyens).

venu un « produit d'exportation » très important qui fait l'objet de stratégies commerciales avancées (Olsen). La marchandisation de l'enseignement supérieur a été fort combattue par l'Association européenne des universités (EUA), notamment à l'occasion de la discussion des accords du Gatt sur les services. Dans un rapport consacré à la réforme de Bologne (*Tendances 2003 : les avancées de l'espace européen de l'enseignement supérieur*), S. Reichert et Ch. Tauch écrivaient : « Il semble exister un large consensus, au sein de l'espace européen en voie de constitution, pour considérer l'enseignement supérieur comme un bien public relevant de la responsabilité publique. » Mais ils notaient qu'un conflit pourrait apparaître entre les logiques de coopération et de solidarité et les logiques de concurrence ou les objectifs de concentration sur l'excellence, en raison de la faiblesse des moyens financiers. Dit d'une autre manière, l'option politique de l'éducation supérieure considérée comme un bien public, mais recherchant l'excellence en même temps qu'elle reste ouverte à chacun, implique un fort investissement public dans l'éducation. Les promoteurs politiques de la réforme de Bologne en CFB en sont-ils conscients ?

La réforme de Bologne, à l'origine, n'était pas une demande du monde de l'éducation, mais une demande du monde de l'économie et des dirigeants politiques. La question était d'ailleurs moins de « faire l'Europe (politique) » que de créer un marché de l'emploi à la dimension du Continent. Au-delà du scepticisme, voire de l'indifférence affichés par certaines universités, la plupart n'ont pas vu dans cette mutation l'occasion de réaffirmer, en les actualisant, leurs principes de base : comment, dans ce contexte inédit, être véritablement une université ? Beaucoup, au contraire, ont réagi en partageant une certaine illusion « économiciste » : se positionner sur un « marché », offrir des « produits attractifs », être correctement « classés ». On observera, avec une certaine cruauté, que les très bonnes universités ne se sont guère émues de ce changement, et que seules les médiocres y ont vu une occasion inédite de se faire valoir.

Les changements à l'œuvre dans l'enseignement supérieur appellent deux efforts considérables. D'abord la renaissance d'une forme de pensée publique sur l'éducation et sur l'université qui offre des références et un cadre : quelle université pour quelles missions ? Même si les universitaires et les responsables des institutions d'enseignement supérieur ont de très bonnes idées sur ce sujet, ils n'en ont pas le monopole. Les autorités politiques doivent aider les institutions d'enseignement supérieur en CFB à se penser comme un système, c'est-à-dire comme un ensemble de coopérations, de divisions du travail, de communications, de spécialisations entre les diverses composantes, universités et hautes écoles. Le système d'enseignement supérieur est un espace d'action pertinent pour l'autorité politique, garante de son fonctionnement et surtout de la cohérence entre ses objectifs et les besoins des populations que ce système est censé servir. Il y a fort à parier que les effets culturels de la réforme de Bologne qui conduisent les universités à se situer — pratiquement ou de manière imaginaire — dans l'espace européen ou international vont conduire les universités à se distancier d'une vision commune du système d'enseignement supérieur de la CFB. Cette distance sera d'autant plus grande que la repré-

sentation de l'enseignement supérieur européen se construira en termes de marché, au sein duquel il s'agira de faire valoir des avantages comparatifs et des qualités singulières. La mondialisation est un fait et il ne s'agit pas de se soustraire à la dynamique qu'elle constitue, mais il s'agira de rendre compatible les deux dimensions : fonctionner, comme université, dans l'espace international de l'enseignement supérieur (à commencer l'espace européen) et servir les objectifs de la CFB en construisant les coopérations utiles avec les autres institutions.

Les universités elles-mêmes, dans leur forme actuelle pour certaines, constituées sous forme d'académies pour d'autres, devront se soumettre à un autre exercice. Plutôt que de se focaliser sur les évaluations portant sur l'efficacité de leurs dispositifs éducatifs, sur l'usage optimal des moyens mis à leur disposition ou sur la qualité de leur production scientifique justifiant un classement plus ou moins honorable dans les hit-parades à la mode aujourd'hui, elles devront s'interroger sur la permanence des principes qui les fondent. Lorsqu'elles seront passées par les transformations que les circonstances imposent, seront-elles encore des universités, c'est-à-dire des institutions attachées à la recherche de la connaissance et à l'œuvre d'éducation comme à la promotion de la culture, ou, pour paraphraser le président d'une université américaine, seront-elles autre chose qu'un ensemble de facultés ou de laboratoires très bien cotés dans leur univers propre, reliés entre eux par un système de chauffage central? ■

Bibliographie

Drèze J., « L'université dans la société contemporaine et le devenir de Louvain », *La Revue nouvelle*, 15 juin 1965, p. 582-613.

Drèze J. et Debelle J., *Conceptions de l'université*, Bruxelles, Fondation Industrie Université, 1967.

Moens Fr., « Du cloisonnement au paysager : métamorphose du paysage de l'enseignement supérieur », *La Revue nouvelle*, septembre 2002, p. 72-79.

Gachon N., « Les politiques Les politiques publiques et l'ajustement de l'enseignement supérieur aux normes de marché », *Le mensuel de l'université*, juin 2008.

Freitag M., *Le naufrage de l'université*, la Découverte, 1995.

Olsen A., « A Practical Guide for University Managers », dans *Commonwealth Higher Education Management Service*, Londres, 1999.