

Réforme du paysage de l'enseignement supérieur

Proposition du ministre de l'Enseignement supérieur de réorganiser l'offre de formation selon un ancrage géographique afin d'accroître la proximité avec les étudiants et d'équilibrer et renforcer le redéploiement économique régional.

1. ENJEUX

L'actuel « paysage » de l'enseignement supérieur est le résultat de plusieurs déterminants qui ne concourent pas à construire un enseignement supérieur davantage accessible aux étudiants ni déployé de manière équilibrée d'un point de vue « géoéconomique » :

- l'offre de formation est le résultat d'une logique « réseaux » et d'un principe de liberté d'association des établissements, lesquels instituent des relations concurrentielles plutôt que collaboratives ;
- dans ce paysage concurrentiel, les logiques de rapprochement et de fusion, notamment initiées par le processus de Bologne, obéissent à la loi du plus fort (c.-à.-d. du plus grand... à l'échelle de la CF). C'est donc le struggle for life où l'intérêt de la fusion n'est pour certains qu'une stratégie de survie (on a parlé de fusion au coup par coup et parfois de « vente par appartements ») quand pour d'autres il est de créer une position dominante voire monopolistique (pilarisée et territoriale) ;
- dans un tel contexte, le Hainaut (la FUL a intégré l'Ulg) et Namur disposant d'universités dites incomplètes et donc d'une offre de formations moins attractive risquent de ne pas pouvoir renforcer la présence de l'enseignement supérieur sur leur territoire. Pire, verraient son déclin. Or, vider les universités incomplètes a non seulement un effet réducteur sur l'offre de formation supérieure mais aussi sur l'attractivité économique régionale qu'apportent incontestablement les universités et leurs « antennes » ;
- une offre de formation supérieure réduite et géographiquement concentrée diminue aussi l'accessibilité au supérieur, particulièrement pour les étudiants issus de milieux modestes pour qui le coût des études conjugué à celui du logement sur place constitue un obstacle grandissant.

2. LE PAYSAGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AUJOURD'HUI

Signée en 1999 en vue d'harmoniser l'enseignement supérieur européen pour favoriser la mobilité des étudiants, la **déclaration de Bologne** a beaucoup fait parler d'elle en CF où elle a été mise en œuvre à la rentrée 2004 :

- cycle des études : nous ne disons plus graduat, candidature, licence... mais bachelier, master... ;
- unité des études : nous ne parlons plus en heures ou en années de cours (l'année académique n'a pas été supprimée) mais en crédits (une année = minimum 60 crédits) ;
- évaluation de la qualité : création d'AEQES¹, l'agence francophone qui planifie les procédures d'évaluation en vue d'améliorer les pratiques dans le supérieur (et non d'accréditer des institutions ni de les classer) ;
- associations des universités² en académies universitaires pour renforcer la cohérence de l'offre de formation.

Décrétalement, la CF compte 3 académies universitaires :

- "Wallonie-Bruxelles" : ULB, UMon³ ;
- "Wallonie-Europe" : ULg et GxABT ;
- "Louvain" : UCL⁴, FUNDP, FUSL.

Toutefois, l'académie Wallonie-Europe a de facto disparu, fondue dans l'ULg. Et les deux autres ne sont pas parvenues au bout de leur processus académique.

La **refonte du paysage de l'enseignement supérieur**, par la création des académies, a toujours été considérée **inachevée** car ne concernant que les universités et ne permettant pas de rencontrer des problèmes de fond : offre éclatée peu lisible pour les étudiants et visible à l'international, jeu de concurrence, absence d'un cadre et d'une orientation globale commune... Cette absence conjuguée à la logique « réseaux » **engendre des risques** réels d'isolement, de marginalisation ou de disparition pour des institutions ; avec pour corollaire, une perte de qualité et d'offre de proximité d'un enseignement justement riche de ces diversités.

Ce constat problématique et la volonté d'en sortir figurent d'ailleurs dans la **Déclaration politique communautaire 2009-2014** qui a mis à son programme une **réforme du supérieur universitaire et non universitaire, afin de baliser les processus de fusions pour éviter une diminution de l'offre et de l'accès au supérieur, impliquant de s'inscrire dans une logique géographique**. Les réunions de la Table ronde de l'enseignement supérieur qui ont suivi, ont permis de déposer plusieurs propositions de structure, construites selon des logiques soit plutôt géographique, soit plutôt de réseaux. S'inspirant du contenu des travaux de cette Table ronde, le Ministre a fait sa propre proposition, courant 2011, dans laquelle il intègre la **recherche**. Il y a une **volonté politique d'aboutir sur le dossier pour la rentrée 2012**.

¹ Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur.

² FUNDP, Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix (Namur) ; FUSL, Facultés universitaires Saint-Louis (Bruxelles) ; UCL, Université catholique de Louvain (Louvain-la-Neuve) ; ULB, Université libre de Bruxelles ; ULg, Université de Liège ; UMONS, Université de Mons ; GxABT : Gembloux Agro Bio Tech.

³ Polytech Mons a intégré UMon.

⁴ Les Fucam (Facultés universitaires catholiques de Mons) ont intégré l'UCL.

3. LA PROPOSITION DU MINISTRE MARCOURT

Le Ministre a soumis une première proposition suivie d'une deuxième intégrant principalement une exception géographique (UCL Louvain-sur-Woluwé).

Le Ministre estime nécessaire :

- de renforcer la **cohérence de l'offre d'enseignement** supérieur en incluant le non universitaire, c'est-à-dire la moitié manquante des étudiants du supérieur ;
- d'amplifier la **démocratisation** du supérieur ;
- de **renforcer les collaborations** entre institutions en matière de **recherche** ;
- de **renforcer les collaborations** entre institutions en matière **d'offre** d'enseignement (éviter les doublons de cursus, faciliter les (transitions de) parcours des étudiants ;
- de **simplifier le système** ;
- de **continuer à réduire les concurrences** entre établissements d'enseignement supérieur.

La proposition garantit que les **établissements** existants conserveront leur **statut**, leur **spécificité** et leur **autonomie**. C'est particulièrement important pour les Ecoles supérieures des Arts (les ISA ont intégré les Unifs) et l'enseignement supérieur de promotion sociale.

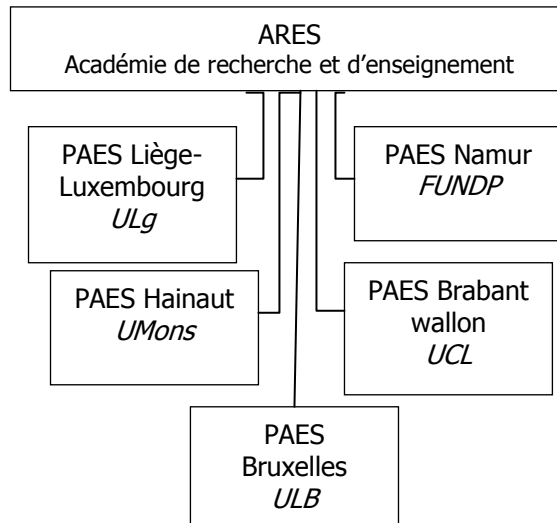
a. Une structure faîtière et cinq pôles géographiques

De **nouvelles entités, résultant de l'évolution d'entités existantes** (académies, conseils supérieurs...), accueilleraient les activités communes et les missions transversales. Elles coordonneraient les missions de service public confiées aux établissements. Les voici ainsi qu'un schéma pour aider à comprendre la configuration proposée.

(I) Structure faîtière unique et fédération d'établissements, l'ARES représenterait le système d'enseignement supérieur comme une seule entité, comparable aux autres structures étrangères. Et cela, sans porter préjudice aux prérogatives des établissements en la matière.

Ses **missions** :

- coordination ;
- instance d'avis et de proposition pour la répartition globale des :
 - habilitations⁵ d'enseignement
 - grands projets et programmes de recherche (PM2.vert, PAI...)
- études statistiques et autres ;
- représentation internationale ;
- coopération au développement ;
- coordination de la vie étudiante dans ses aspects transversaux et statut de l'étudiant en général ;
- coordination des formations continues ;
- information, conseil...



(II) Cinq pôles académiques d'enseignement supérieur, les **PAES** seraient des entités décentralisées autonomes regroupant les établissements établis dans une zone géographique. Les Hautes Écoles, les écoles supérieures des Arts et les écoles d'enseignement supérieur de promotion sociale seraient ainsi regroupées autour de 5 universités et de 5 pôles géographiques.

Leurs **missions** :

⁵ Accordées par décret, les habilitations « habilite » un établissement, pour un site donné, à organiser ou coorganiser tout ou partie d'un cycle d'études (et à conférer le grade académique associé éventuel).

- répartition et organisation générale de l’offre d’enseignement (garantie de l’offre de base) ;
- aide à la réussite et formation ou support pédagogique aux enseignants du supérieur ;
- information et orientation des étudiants ;
- collaborations avec les établissements du secondaire en vue d’améliorer la transition secondaire-supérieur ;
- gestion des activités coorganisées (au sein du PAES) : enseignement, recherche et services ;
- relations avec les autres PAES et les autres établissements du supérieur ;
- relations avec les acteurs locaux publics et privés ;
- gestion des services collectifs : bibliothèques, services médicaux et sociaux, accueil et orientation...

Ainsi globalement, d’une part, **l’ARES faitière** fédérerait les PAES et les activités de recherche autour d’une académie unique à l’échelle de la CF ; et d’autre part, **les PAES** auraient pour mission principale **d’harmoniser et d’intégrer l’enseignement supérieur à l’intérieur de chaque pôle géographique.**

b. Appartenance à un PAES

- **Aucune institution** ne pourrait rester **en dehors** de la réforme. La **représentation** des établissements serait **proportionnelle au nombre d’étudiants inscrits**, avec garantie d’une **représentation minimale, ou** d’une représentation **paritaire**, selon les matières.

Comme certains établissements d’enseignement supérieur ont des implantations « éloignées » géographiquement, le Ministre propose de distinguer **deux qualités de membre** d’un PAES :

- à titre **principal** : quand le siège social ou l’implantation principale est **dans** la zone géographique du PAES ;
- à titre **complémentaire** : quand le siège social ou l’implantation principale est en **dehors** la zone géographique du PAES, mais qu’une implantation fonctionnelle y est **déjà**.

Cette distinction n’est pas qu’une question formelle. En effet, un établissement membre à titre complémentaire d’un PAES pourra disposer **d’habilitations** (à organiser tout ou partie d’un cycle d’études) dans le PAES, mais toute **nouvelle** habilitation octroyée par le Parlement devra se faire en codiplômation avec un membre à titre principal du Pôle ou, en l’absence de compétences partagées, avec l’accord du Pôle. En outre, **toute nouvelle habilitation ne pourra concurrencer des formations déjà existantes dans le PAES.**

L’octroi des habilitations demeure de la compétence du **Parlement**, qui s’appuierait sur les **avis et propositions de l’ARES** pour décider.

- **La règle serait que chaque établissement ne peut faire partie à titre principal que d’un seul Pôle. La seule exception qui confirme la règle** est celle que le Ministre concède dans sa proposition bis pour le campus de Louvain-en-Woluwe : l’UCL et les établissements ayant un site sur ce campus dédié au domaine de la santé sont attachés à titre principal au Pôle du Brabant wallon, mais aussi assimilés à un membre de titre principal du Pôle de Bruxelles pour les matières et disciplines spécifiques liées à leurs activités sur le campus. Un établissement pourrait être membre à titre complémentaire d’un ou plusieurs PAES.
- La **coexistence de plusieurs Pôles sur un même territoire serait exclue.**
- Concrètement :
 - Gembloux Agro-Bio Tech fait partie de l’ULg, donc est membre à titre principal du PAES Liège-Luxembourg, et à titre complémentaire du PAES Namur ;
 - les FUCAM font partie de l’UCL, donc sont membres à titre principal du PAES Brabant wallon, et à titre complémentaire du PAES Hainaut ;
 - de même, l’implantation hennuyère de l’ULB fait partie à titre complémentaire du PAES Hainaut...

c. La recherche

La proposition du Ministre Marcourt est laconique sur la recherche.

La recherche est citée parmi les missions de l'ARES chargée de remettre avis et proposition pour la répartition globale des grands projets et programmes de recherche (PAI⁶, ARC, Welbio⁷, PM2.Vert...). En note de bas de page, la note du Ministre indique qu'il n'est pas proposé d'intégrer le FNRS (Fonds Recherche Scientifique) dans l'ARES. L'hypothèse devrait être discutée en Gouvernement. Et de rappeler le souci de préserver l'indépendance du FNRS et la liberté de la recherche.

d. Impact sur le financement du supérieur

A terme, le Ministre estime que le mécanisme général de répartition du financement public de l'enseignement supérieur en CF devra être revu en fonction de cette évolution du paysage. Il précise que sa note et l'organisation du paysage de l'enseignement supérieur qu'elle préfigure ne vise en aucun cas à faire réaliser des économies ou à avoir une incidence négative sur l'emploi dans le secteur.

4. RÉFLEXIONS

e. Rupture de logique

La réforme structurelle proposée par le Ministre ferait lentement mais sûrement **basculer l'actuelle logique de réseaux et de liberté d'association vers une logique géographique et de renforcement de la régulation publique de l'offre de formation.**

C'est aussi une rupture avec les pratiques de rapprochements volontaires entre institutions et/ou de fusions au coup par coup, dans un environnement concurrentiel aux effets pervers : réduction de l'offre de proximité, gestion impulsive de l'offre de formation selon une stratégie de survie...

Voilà qui bouscule les actuels et multiples rapports de force entre institutions, et particulièrement renforce une logique **d'égalité de traitement** qui permet à son tour de déployer une offre selon une logique autre que la loi du plus fort/du plus grand.

L'exception introduite dans la deuxième version du Ministre (site UCL en Woluwé) illustre les difficultés à impulser un tel changement. Cette exception consentie au pilier catholique constitue un recul alors qu'il aurait été au contraire souhaitable d'aller plus loin. La proposition du Ministre aurait pu :

- porter aussi sur les doublons de cursus *existants* dans un même PAES ;
- avancer vers une fusion des réseaux en un réseau unique public.

f. Démocratisation, mais encore

Certes, amplifier la démocratisation du supérieur est aussi une question de proximité géographique, mais c'est surtout une question de moyens : un financement de l'enseignement supérieur à hauteur des besoins est une nécessité absolue, tant pour les établissements que pour les étudiants. Et particulièrement pour les étudiants :

- renforcement du système de bourse. Cela s'oppose notamment à tout passage vers un système de prêts public ou privé, même dans le cadre de projets européens tel Erasmus (outre la rupture avec le principe de gratuité, cela réserverait la possibilité d'effectuer une partie des études à l'étranger à ceux qui décrochent un prêt) ;
- renforcement de l'offre de transports publics ;
- renforcement de l'offre publique de kots étudiants...

⁶ PAI : pôles d'attraction universitaires qui visent à soutenir la création et le développement de réseaux interuniversitaires de pointe en recherche fondamentale.

⁷ Welbio : structure universitaire autonome, l'institut wallon virtuel de Recherche d'Excellence dans les domaines des Sciences de la vie (applications biotechnologiques médicales, pharmaceutiques et vétérinaires) sélectionne des projets dans ce domaine.

5. POSITIONS

g. A propos de la structure et de l'adhésion aux Pôles

- La FGTB wallonne soutient la création de 5 pôles fédérés dans une structure faïtière unique telle que l'ARES, pour les compétences relatives à l'enseignement supérieur. C'est en effet la configuration qui privilégie une régulation publique de l'offre d'enseignement déployée géographiquement :
 - plus à proximité des étudiants, tout en garantissant une régulation diminuant les effets de concurrence entre réseaux et évitant à l'avenir les doublons ;
 - porteuse d'un déploiement économique régional équilibré.
- En matière de bachelier, l'offre publique de proximité doit au moins être maintenue et particulièrement renforcée dans le Hainaut et le Luxembourg où le taux de jeunes accédant à l'enseignement supérieur est plus faible.
- La logique de rassemblement des Pôles ne peut en aucun cas affaiblir le caractère public des institutions d'enseignement supérieur officiel. Le Pôle doit donc être doté d'une base juridique garantissant une structure de droit public, dans laquelle les organisations syndicales exerceront leur rôle de contrôle.
- La création et l'adhésion aux Pôles doivent être réalisées après toutes les concertations requises et finalisées, dans un temps à déterminer par décret. L'objectif est d'assurer une cohérence d'ensemble et de ne mettre aucune institution en difficulté.
- Toute modification ultérieure du paysage institutionnel de l'enseignement supérieur ne pourrait entraîner le transfert d'une composante vers un autre Pôle, sans concertation.

h. A propos des compétences dévolues à la structure faïtière et aux Pôles, et en guise de principe

- La structure et les missions dévolues aux organes de l'ARES et des PAES doivent être clarifiées.
- Chacune des compétences dévolues devra être définie par décret. Pour les concrétiser progressivement, celles-ci devront faire l'objet d'un phasage.
- Il est indispensable que le Pôle propose à terme une offre de formation la plus large possible contribuant au développement social, culturel et économique des régions.
- Il appartient à chaque Pôle de mener « consensuellement » une réflexion sur la pertinence des habilitations existantes et des nouvelles, sans mettre en péril les institutions partenaires.
- Les collaborations qui existaient entre institutions avant la mise en place de la réforme doivent pouvoir être poursuivies. Ce qui est déjà organisé ne doit pas être remis en cause. Néanmoins, toute nouvelle collaboration devra faire l'objet d'un avis du(des) Pôle(s) concerné(s).
- Il doit être mis en place au sein de chaque Pôle un service permettant d'informer et d'orienter le (futur) étudiant sur base de l'offre d'enseignement disponible dans le Pôle et/ou éventuellement dans d'autres Pôles. Ces missions feront partie du cahier des charges des Pôles et seront réalisés en collaboration avec les CPMS et les services d'orientation des institutions.
- La procédure d'inscription et la perception des droits légaux doivent être organisées dans chaque institution.
- L'octroi des compétences aux Pôles doit être accompagné d'un financement supplémentaire distinct, hors allocation globale. En aucun cas, les institutions ne seront pénalisées financièrement.
- Progressivement, le Pôle pourra devenir un interlocuteur (parmi d'autres) pour l'ensemble de ses établissements membres, avec les acteurs locaux (publics et privés).
- Le Pôle facilitera d'une part la mobilité volontaire des étudiants en harmonisant les pratiques en la matière, et d'autre part, la mobilité volontaire de tous les personnels de l'enseignement entre les différents sites, entre les établissements qui constituent un Pôle et les autres.

i. A propos de la gouvernance

- La gouvernance doit garantir une représentativité à chacune des composantes, à chaque niveau de la gouvernance.
- Attentive aux questions du déploiement équilibré de l'offre de formation mais aussi par ailleurs à l'évolution des métiers relevant de l'enseignement supérieur professionnalisant, la FGTB wallonne doit être représentée dans l'ARES et dans les PAES aux niveaux qui en décident.
- Les organisations syndicales représentatives des enseignants doivent être représentées aux niveaux décisionnel et stratégique.
- L'égalité de traitement des institutions doit être garantie dans la structure de l'organe de gouvernance. Toute hiérarchisation, par ex. en fonction du nombre d'étudiants comme proposé dans la note du Ministre, s'oppose à l'égalité de traitement.
- La composition et les règles de fonctionnement des organes de gouvernance devront être fixées par décret.

j. Recherche, relations internationales et 3^e cycle

Indépendamment des compétences attribuées aux Pôles, les missions de recherche, relations internationales et 3^e cycle doivent être confiées à l'ARES en tant que **structure unique publique**. En effet, ces matières doivent être traitées globalement. Une dimension géographique sous-régionale de la recherche, par exemple, n'a pas de sens. La direction de cette structure associera les représentants des PAES et les organisations représentatives des travailleurs du secteur et interprofessionnelles.