

L'ÉCHEC DU PROJET DE FUSION AU SEIN DE L'ACADÉMIE UNIVERSITAIRE LOUVAIN

Michel Molitor, Jean-émile Charlier

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

2015/24 n° 2269-2270 | pages 5 à 69

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2015-24-page-5.htm>

!Pour citer cet article :

Michel Molitor, Jean-émile Charlier, « L'échec du projet de fusion au sein de l'Académie universitaire Louvain », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2015/24 (n° 2269-2270), p. 5-69.

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire
n° 2269-2270 • 2015

L'échec du projet de fusion au sein de l'Académie universitaire Louvain

Michel Molitor
Jean-Émile Charlier

CRiSP

Courrier hebdomadaire

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltair

Le *Courrier hebdomadaire* répond à un cahier des charges méthodologique défini par le CRISP et est élaboré en étroite association avec le rédacteur en chef. Il bénéficie des remarques et suggestions faites par l'équipe de recherche du CRISP et par des spécialistes bénévoles choisis en fonction des sujets traités.

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec l'aide financière du Fonds de la recherche scientifique-FNRS.

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – info@crisp.be

Banque 310-0271576-62

IBAN BE51 3100 2715 7662 – Swift BBRUBEBB

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. GENÈSE ET DÉMARRAGE DU PROJET DE FUSION	7
1.1. La constitution de l'Académie universitaire Louvain	7
1.2. Les premières hypothèses de coopération renforcée au sein de l'Académie universitaire Louvain	8
1.3. L'émergence du projet « 4 vers 1 »	9
1.4. L'annonce du projet de création de l'UCLouvain	13
1.5. Le lancement du projet	17
2. ÉLABORATION DU PROJET	19
2.1. Les treize chantiers et la Coordination du projet Louv4in	19
2.2. La gouvernance : premières étapes	20
2.3. La gouvernance : élaboration d'un modèle complexe	23
2.4. Un incident critique : le report du projet de fusion	24
2.5. Le montage juridique	27
2.6. Une institution catholique ?	30
2.6.1. La charte de valeurs commune	31
2.6.2. La dénomination	32
2.6.3. Les relations avec les instances de l'Église catholique	33
2.7. La concertation sociale	33
2.7.1. La question de la gouvernance	35
2.7.2. L'emploi	37
2.7.3. Le statut du personnel	37
2.7.4. La reconfiguration des administrations	38
2.7.5. Le projet général de fusion	38
2.8. L'architecture financière de la nouvelle université	39
2.9. Le profil du futur recteur	42
3. ÉCHEC DU PROJET	44
3.1. La procédure d'approbation du projet	44
3.2. Le contexte des dernières semaines	45
3.3. Les résultats des scrutins	48
3.4. Les premières réactions et les premiers commentaires	48
3.5. La contre-proposition de l'UCL : l'approche bilatérale	49
3.6. Épilogue : interne et externe	56

4. ESSAI D'INTERPRÉTATION	58
4.1. Le relatif isolement des porteurs du projet	59
4.2. Les changements d'équipes rectorales en cours de processus	60
4.3. L'absence de mécanismes de médiation	62
4.4. La permanence d'un paradoxe	63
4.5. La question de l'autonomie	64
4.6. Les limites de la démocratie universitaire	65
ANNEXE	68

INTRODUCTION

En deux décennies, l'organisation de l'enseignement supérieur a été profondément transformée, tant en ce qui concerne les universités que les institutions non universitaires (c'est-à-dire les hautes écoles, les écoles supérieures des arts, les instituts supérieurs d'architecture et les établissements d'enseignement supérieur de promotion sociale). Une dynamique de rapprochement des établissements a d'abord été enclenchée dans le supérieur non universitaire ; elle a ensuite visé les universités et l'intégration des diverses formes d'enseignement supérieur. Pour soutenir cette dynamique de rapprochement, des incitants financiers de plusieurs ordres ont été proposés aux établissements ; des mesures particulières ont aussi accompagné plusieurs fusions. Ces stimulants ont eu une efficacité jugée insuffisante par certains : des fusions ont eu lieu, mais en ordre relativement dispersé. Le 7 novembre 2013, la Communauté française¹ a promulgué un décret réorganisant le paysage de l'enseignement supérieur² en privilégiant une logique de proximité géographique. Depuis lors, les instances mises en place par ce décret ont commencé à fonctionner, et c'est une mécanique institutionnelle complexe qui se rode petit à petit. Ce texte, dit décret Paysage ou décret Marcourt, ne sera certainement pas le dernier ; il fait peu de doute que d'autres documents viendront bientôt le compléter et le nuancer. Ajoutons qu'un décret sur le financement est attendu de longue date et qu'il est vraisemblable que, une fois finalisé, il aura des effets importants sur l'organisation de l'enseignement supérieur.

Cette vaste transformation de l'enseignement supérieur est retracée et analysée en quatre livraisons du *Courrier hebdomadaire*³. La présente étude constitue le deuxième volet de cette série. Elle est entièrement consacrée à la présentation du projet de fusion des quatre universités qui étaient réunies dans l'Académie universitaire Louvain (AUL) depuis 2004 : l'Université catholique de Louvain (UCL), les Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix (FUNDP), les Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) et les Facultés universitaires catholiques de Mons (FUCaM). Ce projet a mobilisé des centaines de personnes venant des quatre universités pendant plusieurs années ; s'il avait abouti, il aurait *de facto* constitué l'élément central du paysage de l'enseignement supérieur de la Communauté française.

¹ Précisons que la Communauté française a décidé, en mai 2011, d'adopter la dénomination de « Fédération Wallonie-Bruxelles » dans sa communication interne et externe. Ce nouveau nom n'ayant cependant pas la portée juridique que lui donnerait une révision de la Constitution allant dans le même sens, nous maintiendrons, dans le texte de ce *Courrier hebdomadaire*, l'appellation constitutionnelle de Communauté française.

² Décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, *Moniteur belge*, 18 décembre 2013.

³ J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les dynamiques de fusion dans l'enseignement supérieur francophone de 1999 à 2009 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2268, 2015 ; M. MOLITOR, J.-É. CHARLIER, « L'échec du projet de fusion au sein de l'Académie universitaire Louvain », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2269-2270, 2015 ; J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les projets de fusion dans l'enseignement supérieur en Hainaut et dans le Luxembourg », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2271-2272, 2015 ; J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Le décret définissant le paysage de l'enseignement supérieur francophone ("décret Marcourt") », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2273-2274, 2015. Ces quatre livraisons constituent le prolongement de M. MOLITOR, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2052-2053, 2010.

La fusion envisagée n'a toutefois pas eu lieu, et le processus s'est arrêté brutalement suite à un vote de l'assemblée générale des FUNDP, survenu le 17 décembre 2010. Ce vote n'interdisait pourtant pas de continuer à aller de l'avant en mettant en œuvre des solutions créatives permettant à chaque institution de sauvegarder ce qui était essentiel pour ses membres. Cette livraison fournit une description minutieuse des événements qui ont conduit à l'échec de la fusion projetée puis, tout aussitôt, à l'abandon de tout projet de fusion et au lancement d'autres projets, sur de nouvelles bases, avec des partenaires choisis.

1. GENÈSE ET DÉMARRAGE DU PROJET DE FUSION

Le thème du rapprochement des institutions d'enseignement supérieur et de leur collaboration est récurrent en Communauté française, même s'il a fait l'objet d'options relativement contradictoires depuis les législations des années 1960 : certains ont privilégié l'« essaimage » ou une distribution géographique censée faciliter l'accès à l'université, là où d'autres ont réfléchi en termes de coopération voire de regroupements. Promulgué le 31 mars 2004, le décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités (dit décret Bologne)⁴ donne une nouvelle substance aux hypothèses de rassemblements. Dès 2008, cette voie est choisie par l'ULg et la FUSAGx (la seconde s'intégrant dans la première), ainsi que par l'UMH et la FPMs (qui fusionnent pour donner naissance à l'UMons)⁵. De leur côté, les quatre universités regroupées au sein de l'Académie universitaire Louvain s'engagent dès 2005 dans un processus de rapprochement.

1.1. LA CONSTITUTION DE L'ACADÉMIE UNIVERSITAIRE LOUVAIN

Le décret Bologne du 31 mars 2004 comporte un certain nombre de dispositions destinées à favoriser la coopération entre les universités. Il propose une structure originale – les académies universitaires – destinée à associer deux ou plusieurs universités autour de missions communes ou partagées. La possibilité de regrouper des institutions est explicitement envisagée par plusieurs articles du décret. Il est prévu que les fusions éventuelles s'opèrent selon plusieurs modalités : absorption d'une institution par une autre, constitution d'une institution nouvelle à partir de la fusion de deux ou plusieurs universités existantes.

Trois académies universitaires sont mises en place autour des universités complètes : l'Académie universitaire Louvain associe l'Université catholique de Louvain (UCL), les Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix (FUNDP), les Facultés universitaires Saint-Louis (FUSL) et les Facultés universitaires catholiques de Mons (FUCaM) ; l'Académie universitaire Wallonie-Bruxelles réunit l'Université libre de Bruxelles (ULB), l'Université de Mons-Hainaut (UMH) et la Faculté polytechnique de Mons (FPMs) ; l'Académie

⁴ *Moniteur belge*, 8 juin 2004. Sur ce sujet, cf. M. MOLITOR, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *op. cit.*, p. 37-64 ; J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les dynamiques de fusion dans l'enseignement supérieur francophone de 1999 à 2009 », *op. cit.*, p. 8-17.

⁵ Cf. *ibidem*, p. 36-45.

universitaire Wallonie-Europe regroupe l'Université de Liège (ULg) et la Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux (FUSAGx).

La convention qui fonde l'Académie universitaire Louvain (AUL) est signée le 28 juin 2004. Elle est amendée et précisée le 9 mai 2005.

Dès la constitution de la nouvelle académie universitaire, les quatre institutions qui la composent semblent partager des objectifs qu'elles estiment utiles de promouvoir à partir de ce périmètre inédit : positionnement international des institutions, mise en commun de certaines ressources, définition d'une offre commune pour les troisièmes cycles. Comme dans les deux autres académies universitaires, des formules de coopération sont rapidement mises au point : commissions doctorales et règlement doctoral communs, masters complémentaires associant deux ou plusieurs institutions de l'AUL (parfois ouverts à des coopérations externes).

1.2. LES PREMIÈRES HYPOTHÈSES DE COOPÉRATION RENFORCÉE AU SEIN DE L'ACADÉMIE UNIVERSITAIRE LOUVAIN

La convention qui fonde l'AUL est en soi un défi : associer, dans le respect de leurs spécificités, des institutions qui sont différentes par leurs dimensions, par leur organisation et par leur statut juridique. Sans que la chose soit explicitée, cette convention est considérée comme une étape transitoire vers un rapprochement ultérieur plus poussé, dont la forme est encore hypothétique. Dès le départ, deux perspectives coexistent implicitement. Pour la première (scénario « 4 + 1 »), les quatre institutions constitutives forment un réseau qui réalise un certain nombre d'activités communes à travers l'AUL, tout en gardant leur autonomie et leurs spécificités propres. Pour la seconde (scénario « 4 vers 1 »), ces quatre institutions organisent leur convergence vers une formule commune.

Le recteur de l'UCL, Bernard Coulie, est soucieux d'anticiper ou d'accompagner l'évolution du paysage universitaire international⁶. Sous son impulsion, l'UCL favorise la seconde vision, estimant que la création d'une nouvelle institution regroupant les quatre universités est une hypothèse qui doit être envisagée. De leur côté, les FUNDP privilégient une approche plus empirique, insistant sur les coopérations à construire et à consolider avant d'envisager d'autres étapes. Cette attitude se comprend aisément, les relations des FUNDP avec l'UCL, combinant concurrences et complémentarités, ayant été parfois difficiles par le passé.

Les explorations relatives aux rapprochements possibles au sein de l'AUL sont menées par un groupe de travail, le « groupe stratégique », créé début 2005. Il associe trois représentants de chaque institution sous la conduite, au départ, de Thérèse Lebrun, recteur de l'Université catholique de Lille. Au terme des premières discussions, avec plus ou moins de conviction, les quatre partenaires marquent leur accord sur le principe d'une évolution qui irait dans le sens du scénario « 4 vers 1 ». Il est décidé de développer des collaborations entre les diverses institutions, en veillant à impliquer étroitement le

⁶ Cf. B. COULIE, « UCLouvain : stop ou encore ? Ou pourquoi la fusion des universités est un enjeu de société », *La Revue générale*, volume 147, n° 2, 2011, p. 39-50.

personnel de celles-ci afin de susciter son adhésion à la perspective d'une nouvelle entité à construire ensemble, différente des quatre universités contributrices.

Dès les premières discussions, des sensibilités différentes se font jour. L'UCL raisonne explicitement en termes de regroupement et de fusion. Sans écarter cette perspective, les FUNDP et les FUSL sont partagées : les FUSL souhaitent préserver une identité spécifique, alors que les FUNDP oscillent entre le développement autonome qui implique la maîtrise des coopérations ponctuelles (en ce compris hors de l'AUL) et une intégration plus poussée dans l'AUL. Les FUCaM semblent sensibles à l'idée de s'adosser à l'UCL pour des raisons d'abord pratiques – le projet de développement d'une école de gestion de dimension internationale, la Louvain School of Management –, ensuite plus politiques – les relations parfois difficiles avec l'UMH⁷.

1.3. L'ÉMERGENCE DU PROJET « 4 VERS 1 »

Au cours du printemps 2005, le groupe stratégique étudie trois modalités de coopération susceptibles de conduire à une intégration plus poussée.

La perspective minimaliste consacrerait le « *statu quo* institutionnel », assorti d'une amélioration des processus de concertation. La concurrence entre institutions serait maintenue pour ce qui concerne les formations de bacheliers et de masters, et les institutions mettraient en commun ce qui est imposé par la loi (les doctorats, la formation doctorale et les masters complémentaires). La deuxième hypothèse aboutirait à la constitution d'un réseau d'institutions plus intégré, caractérisé par une certaine division du travail afin d'éviter les redondances ou duplications. Les institutions s'entendraient sur un minimum de principes de solidarité économique, mais elles garderaient leurs statuts propres et maintiendraient leur capacité de décision autonome. Des mécanismes de concertation gèreraient des matières communes. Enfin, le troisième scénario favoriserait l'évolution progressive vers un système intégré aboutissant, à terme, à la création d'une entité unique, décentralisée en sites géographiques et en pôles de recherche et d'études avancées. Chacune des institutions constituantes se déverserait dans l'université nouvelle, tout en maintenant le climat culturel ou le registre singulier qui la caractérise ; les diverses intégrations (académiques, stratégiques, de gestion, économiques) seraient effectives à partir de 2015.

Au cours des discussions, les FUSL manifestent leur intérêt pour le troisième scénario, mais subordonnent leur accord à un engagement formel de renforcement des sites. Il s'agit, d'une part, d'installer à Bruxelles le futur Institut d'études européennes (IEE) commun à l'UCL et aux FUSL⁸ et, d'autre part et surtout, d'amarrer trois institutions bruxelloises aux FUSL : l'Institut catholique des hautes études commerciales (ICHEC), l'Institut des hautes études des communications sociales (IHECS), et l'Institut libre Marie Haps (ILMH) de la Haute École Léonard de Vinci (HE Vinci). Il sera reconnu plus tard que l'intégration

⁷ Concernant l'absorption des FUCaM par l'UCL, cf. J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les projets de fusion dans l'enseignement supérieur en Hainaut et dans le Luxembourg », *op. cit.*, p. 14-49 et 75-77.

⁸ Les deux institutions avaient l'intention de fusionner leurs instituts d'études européennes respectifs. Ce projet échouera avec le projet de fusion global des quatre institutions de l'AUL.

de ces trois hautes écoles à la future UCLouvain aurait été rendue plus facile si elle avait été opérée par étapes, la première d'entre elles étant le rapprochement avec les FUSL (celles-ci étant conçues comme le site bruxellois de l'UCLouvain). C'est d'ailleurs le scénario qui sera retenu par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique de la Communauté française, Marie-Dominique Simonet (CDH), lorsqu'elle établira les conditions d'affiliation des écoles de traduction et interprétariat aux universités⁹. Par ailleurs, les FUSL souhaitent qu'un poids égal dans les décisions (une « parité ») soit reconnu aux représentants des diverses institutions pendant une période de transition.

Les FUCaM marquent leur accord avec ce même scénario, mais souhaitent que le *timing* soit raccourci de moitié ; elles préfèrent un processus qui aboutirait en 2010 plutôt qu'en 2015. De leur côté, les FUNDP oscillent entre la deuxième et la troisième formule, estimant que la configuration choisie doit constituer un pôle fort plutôt qu'une université forte. Quant à elle, l'UCL retient la troisième perspective, avec un aboutissement en 2015.

Les quatre institutions obéissent à des contraintes différentes. L'UCL est l'« institution dominante », puisqu'elle est la seule université complète de l'AUL (c'est-à-dire la seule disposant de l'ensemble des habilitations) ; en 2004-2005, elle compte 20 409 étudiants¹⁰. Les FUNDP (4 184 étudiants à la même époque) occupent une position originale, appuyée sur une forte tradition d'excellence pédagogique dans les premiers cycles et sur une recherche de qualité dans plusieurs domaines. Elles organisent également des programmes de deuxième cycle, dont certains enseignants craignent l'étouffement dans le cas d'une fusion avec l'UCL. L'ancrage régional fort des FUNDP ne les empêche pas de coopérer utilement avec diverses institutions d'enseignement au sein même de la Communauté française. Elles sont fort attachées à leur tradition d'autonomie et une partie significative de leurs enseignants est réticente à un rapprochement avec l'UCL s'il est assimilé à un renforcement du « pilier catholique » de l'enseignement supérieur. Les FUSL (1 554 étudiants), spécialisées dans les sciences humaines et dans les premiers cycles (même si le décret Bologne du 31 mars 2004 les autorise à organiser des doctorats), ambitionnent de devenir un pôle spécifique d'enseignement supérieur à Bruxelles, fédérant des hautes écoles, et tablent sur le facteur d'« institution de proximité » pour attirer de nouveaux publics. Elles sont également sensibles à leur autonomie, qui leur permet de mettre en œuvre un pluralisme pratique, à égale distance entre des institutions dominantes telles que l'UCL et l'ULB. Les FUCaM (1.137 étudiants), relativement isolées dans le Hainaut, ont été exclues des rapprochements montois qui auraient pu les intéresser¹¹. Une partie de leur personnel est très sensible à l'idée de constituer une grande école de gestion avec l'UCL.

En réalité, les quatre partenaires sont loin de partager la même vision. L'UCL privilégie nettement le scénario de la fusion, c'est-à-dire celui de l'intégration des quatre universités

⁹ Décret du 30 avril 2009 organisant le transfert de l'enseignement supérieur de l'architecture à l'université, *Moniteur belge*, 19 septembre 2009. Sur ce sujet, cf. J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les dynamiques de fusion dans l'enseignement supérieur francophone de 1999 à 2009 », *op. cit.* ; J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les projets de fusion dans l'enseignement supérieur en Hainaut et dans le Luxembourg », *op. cit.*

¹⁰ Conseil interuniversitaire de la Communauté française, « Statistiques (étudiants, personnel, recherche) des institutions universitaires francophones de Belgique, année académique 2004-2005 », s.d., www.ciuf.be.

¹¹ Sur ce sujet, cf. M. MOLITOR, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *op. cit.*, p. 35 ; J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les dynamiques de fusion dans l'enseignement supérieur francophone de 1999 à 2009 », *op. cit.*, p. 36-43.

en une institution unique fonctionnant sur plusieurs sites géographiques. Les FUSL envisagent la fusion (en 2015) comme une option raisonnable, mais insistent pour qu'une forte autonomie soit garantie à chaque site. Les FUCaM souhaitent également qu'une autonomie leur soit reconnue, mais elles sont sensibles à la protection que garantirait leur intégration dans un ensemble plus vaste. De leur côté, les FUNDP estiment que l'association projetée doit être plus qu'un réseau, mais que la fusion n'est pas un terme adéquat ; elles insistent également sur l'autonomie qui devra être garantie aux sites composant l'institution commune.

Pendant le printemps 2005, la fusion ne constitue encore qu'une hypothèse parmi d'autres, même s'il s'agit d'une hypothèse forte, en raison, notamment, du poids de son support principal, l'UCL. Les discussions sur les formules de rapprochement sont conduites au sein du groupe stratégique, composé des autorités des diverses institutions (recteurs, vice-recteurs et présidents des conseils d'administration). Les membres du groupe stratégique font régulièrement rapport aux instances politiques de leurs institutions respectives (conseils d'administration, ainsi qu'assemblées générales pour les trois asbl) qui les mandatent pour conduire ces explorations. Très vite, les négociateurs posent la question de la communication sur ces projets aux personnels des diverses institutions, qui ont des sensibilités très contrastées en la matière. Le groupe stratégique est confronté à une contradiction. S'il s'avère indispensable d'informer le personnel des institutions concernées sur les perspectives du rapprochement en discussion, il est difficile de le faire clairement, en raison de l'incertitude majeure qui pèse sur la décision elle-même. Certains souhaitent une décision rapide, d'autres subordonnent cette décision à une instruction complète du dossier. En effet, deux tendances se dégagent sur le traitement du projet. Pour l'UCL, il faut prendre rapidement une décision politique qui engage les partenaires dans une voie déterminée, et traiter ensuite les questions concrètes et les difficultés. Les FUNDP et les FUSL sont plus hésitantes. Pour les FUCaM, il convient de ne rien décider tant que le dossier n'est pas complètement instruit. En postposant la décision, les responsables institutionnels se privent de la possibilité de vérifier le degré d'assentiment du personnel à cette perspective. En d'autres termes, ils informent davantage sur un processus possible que sur une réalité en construction. Cette absence d'arbitrage clair sur le choix contribuera à l'échec de la fusion (cf. *infra*).

À la fin de l'année 2005, le climat change au sein du groupe stratégique. Jusqu'alors, la crédibilité de l'opération semblait liée au gain que chaque institution pensait en retirer. Cette vision des choses, logique à court terme, est abandonnée au profit d'une question extrêmement pragmatique : quelle division du travail faut-il mettre au point, compte tenu des compétences de chacun, des ressources existantes et des opportunités créées par la répartition géographique ?

Les partenaires de l'AUL décident de tester leurs convergences sur plusieurs plans : ils tentent, d'une part, de mettre au point, pour mars 2006, une offre concertée de masters dans les cas où deux ou trois universités partagent des habilitations pour une même matière et, d'autre part, d'organiser la concertation quant au recrutement du personnel académique. Dans un autre registre, ils décident d'explorer un modèle économique de mutualisation des risques, d'identifier des principes communs de gouvernance et de mettre à l'étude des principes d'harmonisation des statuts du personnel (ce dernier point devant être soumis à une décision politique explicite des institutions). Enfin, le principe d'un travail exploratoire sur les « valeurs communes » est adopté. Un facteur est à la source

de cette accélération. Des recteurs appréhendent que le monde politique n'accroisse ses pressions sur le monde académique pour y imposer des rapprochements ou des fusions ; ils veulent donc le devancer pour garder la maîtrise du processus.

L'année 2006 est très largement consacrée à l'élaboration et à la discussion d'hypothèses générales sur les formes que pourrait prendre l'association projetée. Des divergences existent, mais elles ne paraissent pas irréductibles. Ainsi, les partenaires savent que toutes les institutions ne progresseront pas au même rythme vers une formule commune. Doivent-ils dès lors organiser le rapprochement selon le *timing* de l'institution qui a besoin du plus de temps pour avancer, ou doivent-ils décider de créer un modèle commun dans lequel les institutions entreront à des rythmes différents ? L'UCL et les FUCaM semblent prêtes à s'engager plus rapidement que les FUNDP et que les FUSL. Des modèles de gouvernement sont ébauchés.

À ce moment, l'UCL est engagée dans une importante réforme de ses structures – le « plan de développement » – visant à distinguer de manière assez radicale les structures d'enseignement (écoles et facultés) des structures de recherche (instituts), qui modifiera substantiellement son pilotage¹². Mise en œuvre en dehors de toute concertation au sein de l'AUL, cette réforme est mal perçue par les trois autres partenaires, qui ne pensent pas qu'elle puisse servir de modèle à l'hypothétique ensemble nouveau. À l'UCL, beaucoup estiment qu'il sera difficile de poursuivre à la fois le projet de réforme des structures internes et le processus de rapprochement au sein de l'AUL.

Finalement, au terme de cette première exploration sur les conditions d'élaboration d'un modèle commun susceptible d'aboutir à la constitution d'une nouvelle entité, les universités appelées à la constituer conviennent que l'UCL comme telle ne se dissoudrait pas et que, si l'hypothèse de la fusion était finalement retenue, elle devrait s'opérer par le regroupement des quatre universités au sein d'une UCL profondément remaniée. Cette option repose sur des raisons objectives. Le statut juridique de l'UCL (cf. *infra*) est infiniment plus souple que celui de ses trois partenaires, régis par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif (asbl)¹³.

À ce stade de la négociation, chaque institution a été invitée à identifier ce à quoi elle ne peut imaginer renoncer – les « non-négociables » –, autrement dit les caractères, particularités ou attributs qu'elle entend absolument maintenir dans tous les scénarios de rapprochement, d'association ou de fusion. En l'occurrence, il s'agit de l'autonomie des divers sites pour ce qui concerne la gestion et la pédagogie des premiers cycles d'études (grades de bachelier) ; du maintien, partout où ils existent, des deuxièmes (masters) et troisièmes cycles (doctorats) associés à une capacité de recherche ; de la garantie de l'emploi dans chaque institution partenaire ; de l'application du principe de subsidiarité associée à un maximum de délégation pour ce qui concerne la gestion des sites. Les FUSL y ont ajouté une exigence : l'association de hautes écoles bruxelloises au site bruxellois de l'institution à venir.

¹² Cf. « Le plan de développement entre dans sa phase concrète », *La Quinzaine*, n° 260, 1^{er} février 2007, www.uclouvain.be ; « Plan de développement », www.uclouvain.be.

¹³ *Moniteur belge*, 1^{er} juillet 1921.

1.4. L'ANNONCE DU PROJET DE CRÉATION DE L'UCLLOUVAIN

Le 12 mars 2007, les recteurs des quatre institutions associées dans l'AUL – Bernard Coulie (UCL), Michel Scheuer (FUNDP), Jean-Paul Lambert (FUSL) et Christian Delporte (FUCaM) –, publient un communiqué de presse annonçant l'ouverture, dès le mois de septembre 2007, de négociations qui seront menées « en vue de créer ensemble une université nouvelle »¹⁴. Le communiqué esquisse le profil de la nouvelle institution :

« L'université résultant du processus d'intégration se dotera d'un projet fédérateur ambitieux visant à développer son excellence dans l'exercice de ses missions, à accroître son attractivité internationale et à renforcer son ancrage local.

L'université nouvelle s'appellera Université catholique de Louvain (UCL), chaque site s'y identifiant par une dénomination spécifique (telle que "UCL/Namur" ou "UCL/site de Mons" à convenir) ; elle conservera le statut juridique accordé par la loi du 12 août 1911 à l'actuelle UCL.

La mise en œuvre de ce projet garantira le maintien, voire le développement, sur chaque site, de programmes d'enseignement pour tous les cycles pour lesquels le site bénéficie de l'habilitation, de pôles de recherche d'excellence en lien avec ces programmes d'enseignement et d'activités de service à la société ; de même, sera garanti l'emploi à tous les membres du personnel nommés à titre définitif ou bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée à la date de l'intégration des quatre universités actuelles en une seule entité.

L'université nouvelle entend que son projet fédérateur s'inspire des valeurs partagées par les quatre partenaires, valeurs issues de la tradition humaniste et chrétienne et vécues dans un esprit d'ouverture, de tolérance et d'attention à l'autre ; dans cette perspective, elle se donnera, en concertation avec les pouvoirs organisateurs des différents partenaires, une "charte de valeurs".

Elle respectera les situations spécifiques des quatre partenaires actuels qui, tout en présentant de nombreux points communs, sont aussi marquées par des différences dues à l'histoire, la taille, la situation géographique, le public de chacun d'entre eux ; elle fera en sorte que les atouts actuels de chaque partenaire soient valorisés en son sein ; à cet effet, non seulement elle introduira dans sa gouvernance un mécanisme de sauvegarde des intérêts identifiés comme fondamentaux par chacune des quatre institutions actuelles, mais s'emploiera également, sur base des fonds propres de chacun, à ce que chaque site poursuive et développe ses spécificités d'enseignement, de recherche et de service à la société.

Elle sera gouvernée par un seul conseil d'administration, dont la composition garantira un équilibre approprié entre membres intérieurs et extérieurs ainsi qu'une représentation adéquate de chacun des sites.

¹⁴ Cf. « Accord historique au sein de l'Académie Louvain », 12 mars 2007, www.uclouvain.be. Certains éléments des pages qui suivent dupliquent partiellement ce qui a déjà été publié dans M. MOLITOR, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *op. cit.*, p. 75-78. Ils sont toutefois repris ici, afin de ne pas rompre la continuité de l'exposé. Par ailleurs, la description de la création des quatre pôles historiques a été revue et complétée.

Soucieuse de conjuguer les exigences de gouvernance d'une grande université avec la nécessité et le souhait de maintenir des autonomies locales, elle veillera à ce que son fonctionnement soit largement décentralisé et se fonde sur le principe de subsidiarité : à cet effet, son statut organique précisera les domaines relevant de la gouvernance centrale et ceux qui, comme la gestion des premiers cycles, seront de la compétence d'un organe de gouvernance locale, travaillant par délégation du conseil d'administration.

Attentive à ce que sa gouvernance soit non seulement efficace mais suscite également d'emblée l'adhésion de la part de la communauté universitaire tout entière, elle entend affirmer son attachement aux procédures électives dans la désignation des mandataires au sein des organes de la nouvelle entité.

Elle sera soucieuse, non seulement de maintenir, mais aussi de développer, les réseaux actuels de contacts et de collaborations de chacun des partenaires avec le monde professionnel, les établissements d'enseignement supérieur et les autres universités. »

Le projet de créer une université nouvelle est justifié par plusieurs facteurs qui découlent assez logiquement des perspectives ouvertes par la réforme de Bologne décidée trois années plus tôt :

« Par cette décision, les quatre partenaires estiment que leur intégration en une seule université nouvelle constitue une opportunité unique d'accroître leur visibilité internationale, de leur faciliter l'accès aux grands réseaux de recherche européens et internationaux et de renforcer leur engagement dans les trois missions de l'université que sont l'enseignement, la recherche et le service à la société. »

Les quatre institutions envisagent de boucler le processus en trois ans, c'est-à-dire pour la rentrée académique de septembre 2010, tout en laissant la possibilité à chaque partenaire de rejoindre l'université nouvelle « à son rythme et, au plus tard, en 2015 ».

Le communiqué se clôt par une observation qui a une certaine saveur quand on la rapporte au climat qui prévaudra plus tard au moment de l'échec du projet :

« Les quatre institutions partenaires se réjouissent de la qualité des contacts qui ont prévalu au sein de l'AUL et qui les ont amenées à envisager avec enthousiasme et détermination ce projet de création d'une université nouvelle qui leur permettra, dans un cadre plus adapté aux perspectives européennes et internationales, de relever les défis qui se posent à elles à l'aube du XXI^e siècle. »

Ce communiqué suscite quelques réactions dans le monde politique comme dans le monde universitaire. Un mois plus tôt, la ministre M.-D. Simonet avait été interpellée au Parlement de la Communauté française par les députés Françoise Bertieaux (MR) et Frédéric Daerden (PS) à propos d'une information rapportée par la presse faisant état de l'existence de ce projet. Selon F. Daerden, la fusion au sein de l'AUL n'est pas sans risque. En effet, le décret Bologne du 31 mars 2004, « qui fut adopté après de longues et difficiles négociations entre les divers acteurs académiques et politiques, proposait une position suffisamment équilibrée quant aux zones de rayonnement des différentes institutions universitaires et, principalement, des trois grandes universités complètes (...). Cela s'est notamment matérialisé à travers la détermination des habilitations géographiques de chacune des neuf institutions universitaires »¹⁵. Or, selon F. Daerden, les fusions

¹⁵ Parlement de la Communauté française, *Compte rendu intégral*, CRI 10, 6 février 2007, p. 28-29.

pourraient bouleverser ces équilibres dans la mesure où l'UCL « couvrira spatialement » quasi l'ensemble de la Communauté française. M.-D. Simonet avait répondu, d'une part, en rappelant que les habilitations définies par la loi délimitent les aires géographiques des universités et, d'autre part, en précisant que le décret Bologne encourage les regroupements entre universités.

Le jour de la publication du communiqué, le 17 mars 2007, le recteur de l'UCL est interrogé par le journal *Le Soir*¹⁶. B. Coulie affirme que le projet en question est inscrit dans la logique du décret Bologne et réfute l'idée que la fusion aboutirait à constituer une « place forte catholique » : « Il ne sert à rien de reprocher à l'AUL de constituer un réseau et ne pas voir que les autres aussi constituent un réseau (...). Chaque institution membre de l'AUL collabore avec nombre d'autres universités et ces collaborations se maintiendront. » Par ailleurs, B. Coulie indique qu'il ne pense pas que la création d'une seule grande université en Communauté française – idée parfois soulevée – soit souhaitable. D'une part, il met en avant l'utilité de la proximité, qui facilite l'accès à l'enseignement supérieur. D'autre part, il estime que « ce n'est pas parce qu'une université regrouperait les 70 000 étudiants de la Communauté française qu'elle serait une des meilleures d'Europe ou du monde (...). Je ne défends donc pas une fusion de toutes les universités en une. Par contre, je pense qu'il est clair que, dans quelques années, nous allons arriver à trois universités. »

Le même jour, *Le Soir* enregistre la réaction du recteur de l'ULB, Philippe Vincke, qui ne se dit pas étonné par la démarche des membres de l'AUL¹⁷. Les rapprochements entre universités sont à l'ordre du jour : « Le seul regret que j'aurais, c'est que cela se fasse sur une base confessionnelle alors que, sur des bases scientifiques, on pourrait faire d'autres rapprochements, éventuellement à géométrie variable, selon les disciplines. » Il précise que l'ULB n'a pas été contactée lors de la mise au point de ce projet particulier, mais que le dialogue entre institutions est ouvert et régulier. Il espère que les collaborations existantes avec des institutions de tradition catholique vont se poursuivre et ajoute que, si elles ne sont certes pas très nombreuses, « il y en a quelques-unes qui sont assez intenses et intéressantes ». Il indique qu'un scénario de fusion autour de l'ULB est « un sujet qui est à l'ordre du jour depuis longtemps. Mais (...) on peut collaborer autrement qu'en fusionnant : on peut avoir des masters qui se déroulent en partie à un endroit, en partie à un autre endroit, sans nécessairement aller jusqu'à une fusion des institutions ». Pour le futur, le recteur de l'ULB dit ne pas exclure que, « à terme, il n'y ait plus qu'une seule institution en Communauté française, qui serait le résultat de la fusion des neuf universités actuelles ». Dans cette hypothèse, il affirme ne pas craindre le risque de la « pensée unique ». Par ailleurs, selon P. Vincke, le projet de l'AUL indique que la « polarisation » de la société belge est toujours un principe actif¹⁸.

Pour apprécier cet échange, il est utile de rappeler que la constitution de l'Association de l'enseignement supérieur en Communauté française (communément appelée Pôle

¹⁶ *Le Soir*, 17 mars 2007.

¹⁷ *Le Soir*, 17 mars 2007.

¹⁸ Il est à noter que, lors de la campagne pour le rectorat de l'ULB, P. Vincke avait évoqué l'idée d'une fusion ULB-UCL en avançant que « *big is beautiful* ». Il estimait que, puisque les problèmes philosophiques liés aux piliers ne se posent pas en sciences exactes, il serait absurde de ne pas fusionner des facultés aussi proches géographiquement. Cette information avait été rapportée dans le rapport d'activités 2005-2006 du bureau des étudiants en sciences de l'ULB.

Louvain), en 2002, peut être partiellement considérée comme un choix par défaut des institutions de tradition catholique¹⁹. Ajoutons que la création des pôles historiques n'est arrivée à l'ordre du jour que par une sorte de mimétisme par rapport à la Communauté flamande. Le 3 avril 2001, la ministre flamande de l'Enseignement et de la Formation, Marleen Vanderpoorten (VLD), a annoncé la création de « pôles » universitaires en Flandre, enjoignant les universités et les écoles supérieures à se regrouper en cinq pôles de ce type. La Katholieke Universiteit Leuven (KUL) s'est dès lors entendue avec quasiment toutes les écoles supérieures de tradition catholique de Flandre pour créer un pôle qui couvre tout le territoire flamand, à l'agacement perceptible des autres universités. Ce coup de force a rapidement été suivi d'une opération équivalente en Communauté française. Le 1^{er} février 2002, l'ULB a annoncé qu'elle s'associait à cinq hautes écoles bruxelloises du réseau officiel subventionné pour créer le Pôle universitaire européen de Bruxelles-Wallonie. Cette initiative a suscité la réaction indignée des quatre universités et des douze hautes écoles de tradition catholique de la Communauté française, qui ont rapidement diffusé un communiqué de presse. Elles y dénonçaient la création de ce pôle « conçu en dehors du processus de concertation convenu, par une université et cinq hautes écoles. [Les signataires] constatent que les perspectives de ce projet "européen" sont particulièrement limitées, tant sur le plan géographique (où elles se limitent à la région de Bruxelles et du Brabant wallon) que sur le plan de l'ouverture aux diverses options philosophiques présentes au sein de notre Communauté ». Coup sur coup, l'UMH, le 27 juin 2002, puis l'ULg, le 8 juillet 2002, ont ensuite constitué respectivement le

¹⁹ Afin d'éviter autant que possible les confusions, il est bon de signaler que le terme « pôle » est particulièrement polysémique. Il a été utilisé dans divers projets non aboutis en prenant des significations différentes. Depuis 2002, il a en outre connu deux usages distincts dans l'enseignement supérieur pour désigner des entités qui ont été effectivement constituées.

Primo, il y a eu quatre associations installées par les universités sans aucune base légale. Le 1^{er} février 2002, a été créé le Pôle universitaire européen de Bruxelles-Wallonie, associant l'ULB à cinq hautes écoles bruxelloises du réseau officiel subventionné. Le 25 mars 2002, a été lancé le Réseau hainuyer d'enseignements supérieurs et universitaires (RHESU), regroupant l'UMH, la FPMs et six établissements supérieurs non confessionnels ; le 22 octobre 2009, cette association a pris le nom de Pôle hainuyer. Le 27 juin 2002, 39 institutions, pour très grande majorité de tradition catholique, ont créé l'Association de l'enseignement supérieur en Communauté française autour de l'UCL, des FUNDP, des FUSL et des FUCaM. Enfin, le 8 juillet 2002, l'ULg a lancé le Pôle mosan d'enseignement supérieur et universitaire, réunissant des établissements de tous les réseaux. Bien que seules deux puis trois de ces quatre associations portent le nom de « pôle », c'est ce terme qui a été utilisé par de nombreux acteurs, analystes et journalistes pour les désigner (ainsi, la deuxième a souvent été désignée sous l'expression « Pôle Louvain »). Dans cette étude, ils seront appelés « pôles historiques ».

Secundo, la signification actuelle du mot « pôle » a été donnée lors de la table ronde de l'enseignement supérieur qui s'est tenue de décembre 2009 à mai 2010. Cinq « pôles académiques » – définis comme des associations d'établissements d'enseignement supérieur fondées sur la proximité géographique de leurs implantations d'enseignement et de recherche, et chargées principalement de susciter et de fédérer leurs collaborations et activités communes ou transversales – ont ensuite acquis une existence légale par le décret Paysage du 7 novembre 2013 : le Pôle académique de Liège-Luxembourg (sur le territoire des provinces de Liège et de Luxembourg), le Pôle académique Louvain (sur le territoire de la province de Brabant wallon), le Pôle académique de Bruxelles (sur le territoire de la région de Bruxelles-Capitale), le Pôle hainuyer (sur le territoire de la province de Hainaut) et le Pôle académique de Namur (sur le territoire de la province de Namur).

Les frontières des pôles historiques et des pôles académiques établis par le décret Paysage du 7 novembre 2013 ne sont pas identiques, pas davantage que leur nombre et, moins encore, que leurs attributions.

Réseau hainuyer d'enseignements supérieurs et universitaires (RHESU)²⁰ et le Pôle mosan d'enseignement supérieur et universitaire.

Quant à elle, l'Association de l'enseignement supérieur en Communauté française a été composée, de manière quelque peu forcée, par les universités et écoles supérieures du pilier catholique, qui accueillaient plus de la moitié de la population étudiante mais qui s'étaient trouvées exclues *de facto* de toute autre alliance²¹. Si les affinités philosophiques entre les autorités des universités de tradition catholique ont sans doute facilité les dialogues, il est peu contestable qu'elles ont joué un moins grand rôle dans la constitution de l'Association de l'enseignement supérieur en Communauté française que les initiatives prises par les initiateurs des trois autres pôles historiques, dont certains ont clairement voulu fermer le jeu et interdire des collaborations entre universités porteuses de traditions philosophiques différentes²².

1.5. LE LANCEMENT DU PROJET

À partir de l'automne 2007, s'engage une phase visant à vérifier les conditions de réalisation du projet.

Les données financières et patrimoniales de chaque institution sont soumises à un collège de quatre réviseurs d'entreprise chargés d'examiner les risques éventuels liés à la situation particulière des partenaires. Les conclusions de cet examen, déposées le 6 novembre 2007, indiquent que la situation d'aucun des partenaires ne constitue un risque significatif pour les autres institutions associées au projet d'intégration (cf. *infra*). Par ailleurs, il est demandé à un consultant externe, le Boston Consulting Group (BCG), d'identifier les processus particuliers qu'il convient d'activer pour réussir des fusions complexes et de contribuer à l'élaboration des mécanismes de gouvernance du nouvel ensemble en voie de constitution. Le BCG poursuivra ce travail tout au long de l'année 2008. De son côté, le groupe pilote de l'opération, le groupe stratégique, s'attache à l'identification des « clauses de sauvegarde », autrement dit des principes que chaque institution entend voir respectés lors de la constitution de l'ensemble nouveau (les « non négociables »). Ces données sont soumises et approuvées par les instances responsables des quatre universités – leurs conseils d'administration et leurs assemblées générales, sauf à l'UCL où c'est le conseil académique qui se prononce.

²⁰ Concernant le RHESU, cf. J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les dynamiques de fusion dans l'enseignement supérieur francophone de 1999 à 2009 », *op. cit.*, p. 30 et 42-43 ; J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les projets de fusion dans l'enseignement supérieur en Hainaut et dans le Luxembourg », *op. cit.*, p. 17 et 21-26.

²¹ Sur tout ceci, cf. M. MOLITOR, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *op. cit.*, p. 41 ; J.-É. CHARLIER, F. MOENS, « Quand le passé grève l'avenir. Le projet de Bologne et une de ses déclinaisons locales », in G. FELOUZIS (dir.), *Les mutations actuelles de l'université*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 71-88 ; J.-É. CHARLIER, F. MOENS, « Le jeu des territoires physiques et symboliques : les regroupements universitaires en Belgique francophone », in D. FILÂTRE (dir.), *Les figures territoriales de l'Université* [CD-Rom], Toulouse, Réseau d'étude sur l'enseignement supérieur - Centre d'étude et de recherche Travail Organisation Pouvoir, 2003.

²² Cf. M. MOLITOR, « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *op. cit.*, p. 94.

Le 15 avril 2008, les autorités de l'AUL publient un nouveau communiqué²³ :

« Les trois préalables posés par les partenaires en mars 2007, avant d'entamer les discussions, sont aujourd'hui rencontrés. L'analyse financière comparée des différentes institutions, réalisée par le collège des réviseurs des quatre membres, dresse un rapport positif pour l'ensemble des partenaires. La "clause de sauvegarde" garantit à chaque partenaire, une fois l'université unique – la "nouvelle UCL" (...) – constituée, le respect des éléments considérés comme essentiels et partant "non négociables". Les instances des quatre universités ont approuvé une "liste des valeurs" de la "nouvelle UCL" qui constituera le socle minimal d'une charte commune.

Ces trois préalables étant acquis, le groupe stratégique (...) a acté l'entrée en négociation pour la constitution de la "nouvelle UCL". Il confirme que l'objectif est de rendre l'intégration possible pour la rentrée académique 2010-2011, soit en septembre 2010. Les FUSL rejoindront l'université à cette date ou au plus tard en 2015.

Le groupe stratégique va, dans un premier temps, définir les grands principes de la gouvernance de la "nouvelle UCL". Un cadre général de gouvernance devrait être proposé à l'approbation des instances de chacune des institutions partenaires avant la fin de cette année académique [soit septembre 2008]. Par ailleurs, treize groupes de travail s'attellent aujourd'hui à dresser un état des lieux des activités, procédures et fonctions de support des quatre universités. Les thématiques couvrent aussi bien la gestion des études et étudiants que les finances, en passant par le personnel, la recherche ou la politique internationale. »

²³ « Académie Louvain : ouverture officielle des négociations en vue de la prochaine intégration », 17 avril 2008, www.uclouvain.be.

2. ÉLABORATION DU PROJET

Dès que l'option politique est prise, les promoteurs du projet de fusion s'engagent dans une phase opérationnelle visant à mettre au point les modalités concrètes du rapprochement entre les quatre institutions. Si la perspective générale est tracée, l'essentiel reste à construire. Le rapprochement ou l'intégration implique de mettre au point non seulement les modalités de gouvernement du nouvel ensemble, mais aussi son organisation, ses principes budgétaires, la répartition des activités et la localisation des programmes, en un mot de faire converger des modèles de travail universitaires relativement différents, mais aussi de préciser certaines options de politique universitaire.

2.1. LES TREIZE CHANTIERS ET LA COORDINATION DU PROJET LOUV4IN

Les treize « chantiers » annoncés en avril 2008 sont effectivement mis en place. Composés de représentants des quatre institutions concernées, ils couvrent les domaines d'action des universités ainsi que les procédures et les méthodes de gestion : institutions, enseignement, relations internationales, communication, vie étudiante, recherche, équipements-infrastructures-sécurité, informatique, personnel, finances, culture, insertion régionale et bibliothèques. Chaque chantier est subdivisé, selon les besoins, en un certain nombre de groupes de travail consacrés à des thèmes précis. Un calendrier et des objectifs sont assignés à chaque groupe de travail comme aux coordinateurs des chantiers. Au total, ce sont plus de 200 personnes, appartenant aux quatre universités, qui investiront un temps parfois considérable dans les travaux de préparation de la fusion. Une commission composée de personnes détachées des quatre universités et présidée par un professeur des FUNDP, l'historien Paul Wynants, est chargée de coordonner l'ensemble des travaux : la « Coordination du projet Louv4in » (CPL).

Les chantiers et les groupes de travail progressent à des rythmes très différents. Le groupe de travail Ressources du chantier Finances avance particulièrement rapidement ; dès le mois de mars 2009, il est capable de présenter une note sur les budgets de la nouvelle université et des propositions concrètes relatives aux modalités d'élaboration des budgets 2011-2015²⁴. La confiance entre les partenaires des universités et leur conscience de la

²⁴ Les activités des groupes de travail font l'objet d'une information régulière par le moyen d'une lettre d'information électronique : *Qu4ttro*, la newsletter du Projet Louv4in.

nécessité d'être prêts très tôt expliquent la progression rapide des groupes de travail chargés de la gestion des études, du secteur étudiant, des finances et de la politique culturelle. Par contre, des rivalités (comme dans le chantier Communication), des divergences de vue sur le choix des outils (comme dans le chantier Informatique), ou une faible disponibilité des responsables expliquent les difficultés et la lenteur du travail dans certains groupes. D'autres facteurs interviennent également comme, par exemple, la difficulté de faire converger des modèles d'organisation résolument différents (comme dans le chantier Recherche) ou, de façon plus banale, l'absence de motivation de certains protagonistes.

2.2. LA GOUVERNANCE : PREMIÈRES ÉTAPES

De son côté, le groupe stratégique s'attache à la définition des principes et des mécanismes de gouvernement (la « gouvernance ») du nouvel ensemble en voie de constitution.

Dans leur déclaration du 12 mars 2007, les recteurs des quatre institutions concernées par le projet de fusion ont esquissé les grandes lignes du profil de la nouvelle université et ont décrit quelques principes de son futur gouvernement. L'enjeu principal est d'articuler la décentralisation géographique et le développement de chaque site, ce qui suppose de concilier une large décentralisation du pouvoir avec des procédures communes et un conseil d'administration unique. Il faut aussi prévoir « des mécanismes de sauvegarde des intérêts identifiés comme fondamentaux par chacune des quatre institutions » contributrices. Par ailleurs, les recteurs ont souhaité que la gouvernance de la nouvelle institution soit légitime aux yeux de toutes ses composantes et ont insisté sur l'importance de mandats électifs.

Au cours de l'année 2006, les questions de gouvernance avaient été débattues au sein du groupe stratégique, qui avait travaillé sur diverses esquisses présentées par des membres proches du groupe consultés à cet effet. En novembre 2007, les recteurs ont demandé à un consultant externe, le Boston Consulting Group (BCG) de les éclairer sur la question de la fusion. Le consultant a mis en évidence la complexité des fusions multiples. Dès la fin juin 2008, un groupe de travail composé des recteurs et de consultants s'attèle à élaborer les principes d'organisation et de gouvernement de la nouvelle institution. Les consultants ont un rôle particulier : non pas celui de proposer un modèle particulier, mais celui d'entendre et de mettre en forme les élaborations successives des membres du groupe stratégique jusqu'à aboutir à un modèle susceptible d'être présenté aux instances des diverses universités. Cette fonction de « facilitateur » ne sera pas toujours bien comprise par l'opinion publique interne aux universités, dont une partie verra une sorte d'intrusion de logiques marchandes dans l'univers universitaire²⁵. Plus profondément, il apparaît rapidement que les consultants sont peu familiarisés avec la culture particulière aux universités. Si elle est appropriée au monde de l'entreprise (où dominant des logiques *top-down*), leur approche est en revanche fort éloignée des systèmes universitaires, dans lesquels la collégialité et la délibération occupent une place centrale.

²⁵ À ce sujet, cf. B. COULIE, « UCLouvain : stop ou encore ? Ou pourquoi la fusion des universités est un enjeu de société », *op. cit.*, p. 48.

La difficulté de l'opération consiste à intégrer dans un schéma commun une série de paramètres qui concernent l'organisation générale de la nouvelle université, son système de décision et d'administration. On a vu que l'UCL est alors engagée dans une réforme profonde de ses structures, basée sur une différenciation forte entre les fonctions d'enseignement et de recherche, dorénavant organisées en entités distinctes : écoles et facultés (enseignement) et instituts (recherche). Le système d'allocation des ressources comme les mécanismes d'animation et de décision sont profondément transformés et redistribués entre ces entités. Cette réforme est opérée non sans une certaine opposition interne, qui alimente la méfiance des partenaires qui en perçoivent les inconvénients potentiels. Les trois autres universités de l'AUL sont en effet organisées sur un modèle de facultés intégrant enseignement et recherche. Par ailleurs, la décentralisation de la future UCLouvain sur quatre ou cinq (selon que l'on distingue ou non Louvain-la-Neuve et « Louvain-en-Woluwe », cf. *infra*) sites ou campus implique une organisation inédite et la définition de mécanismes de délégation d'autorité susceptibles d'assurer à chaque site (ou entité constitutive correspondant aux quatre institutions) une maîtrise suffisante de son devenir et de ses moyens pour que la fusion ne puisse être assimilée à une absorption pure et simple.

C'est ainsi qu'est discuté puis acquis le principe d'un droit de veto de l'autorité de chaque site sur toute décision qui pourrait en altérer le fonctionnement ou en compromettre l'avenir²⁶. Les fonctions délibératives et exécutives de l'UCLouvain seraient distribuées à divers niveaux, géographiques (les conseils de site) et fonctionnels (secteurs, facultés et instituts), et s'articuleraient *in fine* aux organes de gouvernement de l'ensemble.

Ces travaux aboutissent à un premier schéma de gouvernance, qui est présenté à Namur par le BCG, le 1^{er} octobre 2008, aux conseils d'entreprise des différentes universités, aux doyens et aux représentants des corps²⁷.

Lors de cette réunion d'octobre 2008, les délégations de la Centrale nationale des employés (CNE) du personnel de l'UCL, des FUNDP, des FUSL et des FUCaM disent regretter de n'avoir pas été consultées au départ de l'élaboration du projet de gouvernance. En novembre de la même année, elles remettent un avis approfondi sur le schéma directeur du rapprochement des universités de l'AUL.

Sur le fond, elles déplorent que la fusion ait été présentée comme le seul modèle juridique à retenir. « Le modèle fédéral est préférable au modèle intégrateur ou trop centralisateur. Elles regrettent que la fusion ait été présentée comme inéluctable. » Elles considèrent qu'il aurait fallu étudier de manière plus approfondie les deux options possibles, à savoir l'association souple entre des institutions qui maintiennent leur autonomie et qui organisent en commun leurs coopérations et leurs convergences (modèle « fédérateur »),

²⁶ Quelques années plus tard, après l'échec de la fusion à quatre et après l'absorption des FUCaM par l'UCL, ce droit de veto sera abandonné, de même que les précautions qui devaient signaler que la fusion ne s'apparentait pas à une absorption.

²⁷ Le personnel des universités est traditionnellement regroupé en « corps » : le corps académique pour les enseignants, le corps scientifique pour les assistants et les chercheurs, le corps administratif pour les employés. À ceci, s'ajoutent bien entendu les étudiants qui forment une quatrième catégorie dans les organes de représentation des universités. Cette modalité est complètement indépendante de la représentation structurée par les organisations syndicales. Cf. M. MOLITOR, « Les paradoxes de la participation à l'institution universitaire », in G. VALENDUC (dir.), *Pouvoirs, contre-pouvoirs et concertation sociale dans les universités*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2014, p. 47-58.

ou le rapprochement plus radical au sein d'une institution nouvelle qui délègue aux divers sites des attributions et des compétences (modèle « intégrateur »). Par ailleurs, les délégations CNE estiment que les organes législatifs et exécutifs de la nouvelle institution ne sont pas assez distingués. Elles souhaitent que soit instaurée, sur le modèle des FUNDP, une assemblée générale qui ait la compétence d'élire le conseil d'administration. Enfin, elles critiquent le poids donné à un nouvel organe, le comité directeur, au sein du conseil d'administration. D'une manière générale, elles estiment que le projet de gouvernance concentre trop le pouvoir, ce qui s'oppose au principe de collégialité en vigueur dans les systèmes universitaires. L'avis qu'elles remettent souligne enfin le flou qui subsiste sur les articulations internes entre sites, secteurs, instituts et facultés. Le texte observe que la modification structurelle entre enseignement et recherche issue du plan de développement de l'UCL n'a fait l'objet d'aucune discussion dans trois des quatre universités, alors qu'il est implicitement repris comme nouveau principe d'organisation de la nouvelle université.

Sur la procédure, les délégations CNE estiment que « les structures de la nouvelle université et les modalités de sa gouvernance ne doivent pas être déterminées par des experts extérieurs à la communauté universitaire. Les propositions déposées par le groupe stratégique via le BCG devraient faire l'objet d'un débat interne ouvert à tous. Une approche participative est nécessaire pour assurer l'adhésion de la communauté universitaire des quatre universités au projet et la cohésion entre celles-ci. Nous proposons dès lors de créer une assemblée constituante et représentative chargée d'élaborer le règlement organique de la nouvelle université, qui sera soumis à un référendum du personnel avant son entrée en vigueur ». Dans une annexe détaillée, la CNE formule des contre-propositions aux principes généraux de la gouvernance de la nouvelle université. Par ailleurs, les délégations estiment qu'il est nécessaire d'entamer la négociation paritaire des premières conventions collectives applicables à la nouvelle université : emploi, statuts du personnel, politique du personnel, etc.

Il est prévu que, de leur côté, les corps des différentes universités (académiques, scientifiques, personnel administratif, technique et ouvrier, et étudiants) se concertent pour élaborer leurs avis. Un groupe de contact, composé de représentants des organisations des corps académiques des quatre institutions, est constitué afin d'élaborer les statuts de leur future organisation intégrée dans la nouvelle université ainsi que leur représentation dans la nouvelle structure²⁸. Cette démarche est significative, dans la mesure où elle indique que l'« université nouvelle » est désormais intégrée au paysage institutionnel des acteurs des diverses institutions. Les doyens des facultés des quatre universités ont également un avis très critique lors de la présentation du projet qui leur a été faite le 1^{er} octobre 2008.

Les différents corps des quatre universités décident alors de coordonner leurs efforts afin d'assurer un suivi efficace du projet. Ils constituent un groupe de travail composé d'un représentant de chaque corps pour les quatre institutions (le groupe « 4X4 »). Ce groupe n'a qu'une existence informelle et n'a pas de capacité décisionnelle, mais les instances qu'il représente donnent un crédit indiscutable aux avis qu'il émet. Dans un premier temps, le groupe 4X4 décide de peser de tout son poids pour que les autorités

²⁸ Il est composé des professeurs Claude Bragard et Yves Horsmans (UCL), Yves Pouillet (FUNDP), Hugues Dumont et Luc Van Campenhoudt (FUSL), et Pierre Vercauteren et Nathalie Schiffino (FUCaM).

renoncent aux services du consultant BCG. Même si celui-ci ne joue qu'un rôle de traduction des élaborations du groupe stratégique, le groupe 4X4 estime que l'élaboration du modèle de gouvernance doit revenir entièrement aux protagonistes des universités elles-mêmes. Les membres du groupe 4X4 estiment qu'il y a des choses importantes à modifier dans les mécanismes de décision. Les recteurs s'engagent à tenir compte de leurs avis.

2.3. LA GOUVERNANCE : ÉLABORATION D'UN MODÈLE COMPLEXE

Lors de la mise au point du modèle de la nouvelle institution, les auteurs du projet de gouvernance intègrent des réponses aux diverses critiques. Ce modèle se complexifie sensiblement, dans la mesure où il tente d'intégrer les diverses demandes, les objections comme les amendements. Le défi est considérable, puisque le schéma de gouvernance doit intégrer deux dimensions : la répartition géographique en « sites » correspondant aux diverses institutions et la division en « secteurs » correspondant aux grands domaines du travail universitaire (sciences humaines, sciences de la santé, sciences et technologies). Il est entendu que chaque entité, site ou secteur, disposera de ses propres compétences et attributions.

L'extension du modèle de différenciation entre l'enseignement et la recherche à l'ensemble de la nouvelle université est à l'origine de tensions assez vives, notamment entre l'UCL et les FUNDP. Un compromis est imaginé, qui prend la forme d'un « plan glissant » : chaque institution (site) fonctionnera sur son modèle propre jusqu'en 2015. Une première évaluation générale sera réalisée dans le courant de l'année précédente. Par ailleurs, deux modèles de décentralisation sont proposés. Le premier est celui d'une répartition en quatre sites correspondant aux quatre universités contributrices ; dans cette hypothèse, l'UCL (distribuée géographiquement en deux endroits : Louvain-la-Neuve et Woluwe-Saint-Lambert) est considérée comme un site intégré. Le second est celui d'une organisation en cinq sites géographiques tenant rigoureusement compte de la répartition territoriale : Bruxelles-centre, Woluwe-Saint-Lambert, Louvain-la-Neuve, Namur, Mons. Le deuxième modèle est contesté par les FUSL.

Au terme des négociations, deux schémas sont distingués, constituant deux étapes de la fusion : un schéma de départ (Schéma 2010) et un schéma d'arrivée (Schéma 2015, dit « la cible »). En 2010, la fusion sera opérée selon une mouture provisoire (consistant dans une intégration des quatre partenaires dans une université nouvelle mais avec un large maintien des structures anciennes). En 2015, seront ensuite mises en place les nouvelles structures nées de la fusion. En l'occurrence, à dater de 2015, des fonctions de gestion et d'animation confiées précédemment aux doyens de faculté et aux présidents d'institut de recherche seront assumées par des conseils de secteur (sciences humaines, sciences médicales, sciences et technologie). À partir de 2015 également, certaines des compétences confiées aux sites décentralisés en 2010 seront assumées par les secteurs. Le gouvernement central de l'université (le conseil rectoral) sera assuré par un collège regroupant le recteur, les vice-recteurs responsables des sites et les pro-recteurs responsables des secteurs ou chargés de fonctions spécifiques (étudiants, personnel, relations internationales). L'organe délibératif général, le sénat académique, sera composé de 42 personnes représentant

les trois secteurs et les différents corps. Un conseil d'administration, composé de membres du conseil rectoral, de représentants des corps et de personnalités extérieures, assumera la responsabilité légale des actions de l'université.

Parallèlement à la définition de cette organisation, un groupe de travail composé de juristes des diverses institutions s'attèle, dès 2009, à la rédaction d'un projet de « règlement organique » de la nouvelle institution. Le travail est compliqué, du fait que les membres du groupe de travail ne partagent ni la même expérience de l'organisation universitaire ni la même compréhension de ses principes et de ses contraintes de fonctionnement, ne serait-ce qu'en raison de la taille différente des institutions dont ils défendent les intérêts. L'application systématique du principe de subsidiarité demandée par certains se heurte à certaines contraintes de fonctionnement ou à des limites légales. Les FUNDP, les FUSL et les FUCaM insistent fortement sur l'attribution à chaque partenaire d'un droit de veto sur toute mesure qui pourrait altérer les anciennes attributions des sites. Ces trois institutions considèrent cette capacité comme une clause de sauvegarde essentielle à l'équilibre de l'ensemble. Mais, à l'UCL, certains appréhendent les rigidités qu'elle pourrait entraîner dans le gouvernement de l'université. Il s'avère donc fort difficile de créer une égalité raisonnable combinant, d'une part, le respect politique des droits de tous et, d'autre part, l'harmonisation des procédures et des règles de gestion de ce qui devient une très grosse organisation.

2.4. UN INCIDENT CRITIQUE : LE REPORT DU PROJET DE FUSION

En septembre 2009, Bruno Delvaux succède à B. Coulie au rectorat de l'UCL. Il découvre rapidement les multiples dimensions du projet de fusion. Lors d'une réunion des recteurs, le 22 décembre 2009, B. Delvaux communique à ses collègues les réactions de la nouvelle équipe rectorale néo-louvaniste au projet de règlement organique qui est proposé (et qui est la traduction juridique du plan de gouvernance qui, au fil des négociations, a abouti à une construction complexe). Le nouveau recteur de l'UCL observe que ce texte donne un poids beaucoup plus important aux entités constitutives (les quatre institutions contributrices) qu'au produit de l'intégration, l'UCLouvain elle-même. Aux yeux de la nouvelle équipe dirigeante de l'UCL, la transversalité, autrement dit les dimensions communes qui devraient être le cœur du projet, est trop peu développée.

Le 12 janvier 2010, lors d'une réunion du groupe stratégique, les représentants de l'UCL reviennent sur cette question. À leurs observations de décembre, ils ajoutent que l'évaluation prévue en 2015 n'est pas bien intégrée au dispositif de la fusion qu'elle est censée compléter. L'UCL souhaite un règlement organique assez court, qui intègre la « cible » de 2015, c'est-à-dire l'état de la fusion à laquelle les parties souhaitent arriver à cette date, les mesures prévues pour la transition ainsi que les termes de l'évaluation. L'UCL redoute que la formule que résume l'actuel projet de règlement organique soit ingérable. Les autres recteurs répondent que le projet de règlement a une histoire et qu'il est la traduction juridique d'un ensemble d'éléments sur lesquels les partenaires se sont mis d'accord dans le même temps qu'ils s'accordaient sur le projet de gouvernance. La crainte de l'UCL est que ce règlement, qui s'apparente à un projet de constitution,

consacre définitivement le pouvoir des entités constitutives et soit fort difficile à modifier ultérieurement.

Le 25 janvier 2010, le groupe stratégique discute un nouveau projet de règlement organique proposé par la délégation de l'UCL. Ce projet, qui intègre davantage d'éléments politiques et réduit une série de précautions juridiques, ne paraît pas acceptable pour les représentants des trois partenaires de l'UCL, qui le critiquent fortement²⁹. Ce règlement porte sur trois éléments : la « cible », les mécanismes de gestion du processus conduisant à l'intégration (la transition ; c'est ici que se déclinaient les mécanismes de protection), et les procédures d'évaluation destinées à vérifier au terme du processus de transition, en 2015, si la « cible » sera bien atteinte et si l'intégration sera en voie d'être réalisée. Ces éléments ne semblent pas bien distingués dans le nouveau projet de règlement, alors qu'ils l'étaient dans des versions précédentes (qui avaient fait l'objet de nombreuses et longues négociations et qui avaient été corrigées par de multiples amendements). La nouvelle équipe de l'UCL, n'ayant pas participé aux négociations antérieures, comprend mal ce qui a été convenu sous le mandat du précédent recteur. Pour les interlocuteurs de l'UCL, il est évident que les difficultés rencontrées ce jour-là proviennent du changement de son équipe dirigeante.

La méconnaissance du processus passé éclaire une partie des doutes des représentants de l'UCL, mais leur réticence a une source plus profonde. Pour l'UCL, le projet proposé traduit un schéma de gouvernance très défensif accordant une primauté sensible aux « entités » (autrement dit, aux sites) au détriment de l'intégration (la « transversalité »). Lors du débat du conseil académique de l'UCL en juillet 2009, dernière réunion présidée par le recteur sortant, B. Coulie, le projet de fusion a été longuement débattu, suite à la présentation d'une série de documents portant aussi bien sur les principes du projet que sur l'avancement des chantiers. Le conseil académique a approuvé la poursuite du projet³⁰, mais en formulant un certain nombre de remarques importantes, parmi lesquelles figurait le regret de la faiblesse de la transversalité en 2010 et la fragilité des perspectives pour 2015.

Au terme d'un long débat, les quatre délégations s'entendent pour maintenir le cap du processus d'intégration. Elles conviennent d'une procédure de travail : l'identification des points de dissension, la vérification des possibilités d'un nouvel accord politique début février, l'élaboration sur cette base d'un troisième projet de règlement organique.

Le 8 février 2010, le président de l'AUL, qui est alors le recteur des FUCaM, C. Delporte, présente deux scénarios à ses collègues. Le scénario A conserve le principe d'une fusion au 15 septembre 2010, alors que le scénario B la reporte d'un an. Le scénario A suppose que soit acquis un accord sur le règlement organique pour la fin du mois ; le scénario B part du constat qu'il n'existe pas encore d'accord politique ferme sur le processus d'intégration, ce qui implique que, avant toute chose, les parties s'accordent, d'une part, sur les limites de l'intégration et, d'autre part, sur l'autonomie des entités constitutives au sein de la future nouvelle université.

²⁹ Les notes critiques des FUNDP et des FUSL sont particulièrement dures, abondant en qualificatifs tels que « impensable », « rupture », « remise en cause », etc.

³⁰ Par approbation des documents et du protocole qui lui avaient été soumis. Cette approbation a été acquise par 18 voix contre 7, ce qui démontrait l'existence de réserves, dont celle des étudiants, qui craignaient des structures et procédures non démocratiques.

La discussion qui s'ensuit révèle des sentiments très divergents. Les uns estiment qu'un report discréditerait le projet, alors que les autres soutiennent le contraire. Certains considèrent en outre qu'un report risquerait de démotiver les nombreuses équipes qui travaillent sur le projet et de créer de la méfiance vis-à-vis de l'UCL (notamment en induisant la conviction chez certains que le plan B est, en réalité, un plan C d'arrêt du projet). L'UCL estime que le désaccord sur le projet de règlement organique rend impossible le scénario A, mais qu'il faut rendre crédible le scénario B par un accord politique rapide sur la cible, c'est-à-dire sur le point d'arrivée de la fusion. Les partenaires vivent alors une crise de confiance, où se mêlent des éléments de doute et de déception nourris par la difficulté, mais aussi par la durée du processus dans lequel ils sont engagés depuis près de cinq ans. Dans l'hypothèse d'un abandon du scénario A, les interlocuteurs de l'UCL insistent pour obtenir l'assurance ferme que tous les engagements pris jusqu'à présent seront respectés. Finalement, le choix du scénario est postposé au 15 février suivant.

Cette nouvelle rencontre du groupe stratégique débute par une brève analyse politique. Il est fait état d'une perte de confiance de l'assemblée générale des FUNDP, qui refuserait tout report. L'acceptation du scénario B par les FUSL est subordonnée à l'engagement de tous les partenaires à conclure un accord pour la fin juin ³¹. L'UCL estime que le scénario B est le plus réaliste ; la fusion peut être prévue le 1^{er} janvier 2011 et la première rentrée académique de l'UCLouvain en septembre 2011. Les lignes générales sont acquises, mais il faut encore préciser le point d'arrivée de 2015. Finalement, l'accord se fait sur un scénario en trois temps : l'accord politique des instances dirigeantes des quatre institutions en juillet 2010, la fusion le 1^{er} janvier 2011 et la première rentrée académique en septembre 2011. Un accord est conclu sur les révisions qui devront être apportées à la structure du règlement organique. Par ailleurs, les acquis sont garantis : les droits de veto de chaque entité (site) pour ce qui relève de leur autorité, les « non négociables », le dossier gouvernance approuvé en juillet 2009.

Cette décision, communiquée le 18 février 2010 aux personnels des diverses institutions, suscite des réactions fort variées, qui sont rapportées lors d'une nouvelle réunion du groupe stratégique, le 19 février. Si la déception le dispute au soulagement devant l'allègement de la pression, certains doutent de l'issue finale et, aux FUNDP, les opposants au projet voient dans le report la fin d'un projet qu'ils critiquent depuis ses origines. Cependant, lors de cette réunion, outre l'accord obtenu sur le schéma du règlement organique, les délégations s'entendent sur la vision globale du projet, la période transitoire, l'évaluation et la cible. La cible et la vision seront élaborées sous la forme de déclarations politiques, alors que la période transitoire et l'évaluation feront l'objet d'une formulation juridique. Un groupe de travail *ad hoc* est chargé de rédiger ces textes, qui devront être soumis aux instances décisionnelles de chaque institution avant l'été.

Lors des débats, une idée nouvelle est avancée : la constitution de « facultés intégrées multisites », dont la mission serait de créer des mécanismes facultaires transversaux aux divers sites de la future université. Un groupe de travail composé de représentants des quatre institutions est chargé d'étudier la formule. Ses propositions sont discutées pendant l'été 2010, notamment lors d'une réunion des conseils d'entreprise conjoints,

³¹ À la même époque, la table ronde organisée par le ministre J.-C. Marcourt entame ses travaux et l'hypothèse d'un scénario de regroupement géographique est clairement ouverte sans qu'on en connaisse le contenu exact (cf. *infra*).

le 28 août. Le groupe de travail identifie quatre situations : des facultés n'existant que sur un site (psychologie), une faculté multisite existante (architecture et urbanisme), des facultés à deux sites (médecine et sciences), des facultés à trois ou quatre sites (droit, philosophie et lettres, sciences économiques, sociales et politiques). Trois modèles d'intégration sont envisagés : une intégration forte (sur le modèle de la faculté multisite architecture et urbanisme), une intégration tempérée (sur le modèle de la Louvain School of Management, cf. *infra*) et une simple réunion de facultés. Le groupe de travail recommande d'étudier au cas par cas le compromis possible entre autonomie, concertation et intégration. L'idée est d'inscrire ces processus dans le temps, en partant de la simple réunion de facultés qui partageraient une fonction centrale (tel un conseil) et qui évolueraient vers une intégration adaptée.

Quelques semaines après les péripéties de février, le groupe 4X4 communique au groupe stratégique une note proposant un certain nombre de recommandations visant à renforcer l'existence d'un projet commun³². Il y rappelle l'esprit nécessaire à la réalisation du projet (à savoir le respect et l'appréciation mutuels : « Ce n'est pas parce qu'une entité est plus grande ou plus petite qu'une autre que ses pratiques sont meilleures, ni qu'elles doivent s'imposer aux autres »), les avantages respectifs de l'uniformisation et de la diversité, et la préférence pour un accord sur de grandes orientations et une stratégie d'intégration progressive à un schéma fixé *a priori*. Par ailleurs, le groupe 4X4 propose douze mesures concrètes destinées à susciter la confiance, à éveiller l'envie de fusionner et à créer le sentiment d'appartenir à la même université : nommer des enseignants de manière croisée, mener des projets de recherche communs, étendre divers services à tous (Wifi, intranet, bibliothèques, revues de presse), constituer des organes représentatifs des corps communs aux quatre universités, célébrer une fête patronale commune, etc.

L'arrivée de cette proposition à ce moment-là ne doit rien au hasard. Le groupe 4X4 est acquis au projet de fusion sans avoir de mandat officiel dans les négociations en cours. Il a pressenti le danger que court le projet alors, et il a mesuré que le travail nécessaire sur les structures, les règlements et les mécanismes de gouvernement serait facilité par un climat de confiance, nourri par le support des opinions publiques des quatre institutions qui finiraient par voir dans le projet des opportunités de développement à la fois singulières et communes.

Le travail de formulation des mécanismes d'intégration se poursuit dans les instances *ad hoc*. Le projet de règlement sera soumis aux instances concernées le 15 octobre 2010 et approuvé, dans sa dernière formulation, par le groupe stratégique le 29 novembre ; il fera l'objet d'un dernier avis des conseils d'entreprise le 3 décembre et fera partie des « documents fondateurs » soumis aux instances décisionnelles des quatre universités.

2.5. LE MONTAGE JURIDIQUE

La détermination du statut juridique de la nouvelle université accompagne le travail sur la gouvernance. Dès la fin 2006, l'option a été prise de maintenir le statut juridique

³² Groupe 4x4, Note « Pour une fusion *bottom-up* », 25 mars 2010.

spécifique de l'UCL et d'y faire basculer les trois autres institutions destinées à constituer la nouvelle UCLouvain (cf. *supra*). L'article 107 du décret Bologne du 31 mars 2004 ouvre la possibilité d'une fusion entre institutions universitaires, mais il a été rédigé en se référant principalement au statut des institutions d'État et non à celui des universités libres. Ainsi, l'ULg et la FUSAGx ont fusionné en 2008, mais il s'agit de deux institutions publiques organisées par la Communauté française ; il en a été de même de l'UMH et de la FPMs, qui se sont regroupées pour donner naissance à l'Université de Mons (UMons)³³. Il est donc apparu assez vite que la fusion entre les institutions universitaires de l'AUL représentait un défi juridique important.

En 2009, les promoteurs du projet de création de l'UCLouvain ont un certain sentiment d'urgence, dans la mesure où la déclaration du nouvel exécutif de la Communauté française, le gouvernement Demotte II (PS/Écolo/CDH) installé au lendemain des élections régionales du 7 juin, a ouvert la possibilité d'un décret nouveau qui pourrait bien être porteur de formules concurrentes de réorganisation du champ de l'enseignement supérieur³⁴. L'autre souci des autorités de l'AUL est de mettre au point un dispositif juridiquement inattaquable, de manière à éviter sa contestation par des tiers (des opposants au projet) ou par la Communauté française elle-même.

L'opération se complique du fait que les quatre universités associées ont des statuts juridiques différents : les FUNDP, les FUSL et les FUCaM sont des asbl, alors que l'UCL bénéficie d'un statut *sui generis* créé par la loi du 12 août 1911 (ensuite modifiée par la loi du 28 mai 1970) et qu'elle partage avec l'ULB. Deux groupes de travail, composés de juristes des quatre institutions, sont mis sur pied afin d'aborder l'ensemble des questions juridiques posées par le projet. Le premier doit travailler sur la fusion à proprement parler, le second est chargé d'élaborer les textes destinés à régir la nouvelle université. L'étude juridique de la fusion est remise aux autorités le 15 janvier 2010.

Les promoteurs du projet ont rapidement compris que la création d'une nouvelle institution n'est pas une opération intéressante, ni d'un point de vue juridique, ni d'un point de vue financier. Le statut particulier de l'UCL comporte nombre de dispositions avantageuses auxquelles il convient de ne pas renoncer. L'objectif a donc été de maintenir ce statut et d'y faire entrer les autres institutions. Mais il existait un certain vide juridique en matière de fusion d'asbl. S'inspirant du droit des sociétés, les juristes ont proposé une formule permettant d'appliquer à des personnes morales des dispositions du droit

³³ J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les dynamiques de fusion dans l'enseignement supérieur francophone de 1999 à 2009 », *op. cit.*, p. 36-45.

³⁴ « En vue de disposer d'une vision claire de l'avenir et d'un projet global cohérent pour l'enseignement supérieur, le gouvernement veut évaluer les processus de collaboration afin d'optimiser la qualité de l'enseignement supérieur, son accessibilité pour les étudiants et la gestion des établissements. Sur base de cette évaluation, le gouvernement organisera, durant la première année de la législature, une table ronde de l'enseignement supérieur, avec les acteurs concernés. Les résultats de l'évaluation et du débat inspireront un dispositif décréteil, le cas échéant, et un plan d'action qui garantiront une évolution de l'enseignement supérieur respectueuse de tous ses acteurs. Sur la base de cette table ronde, le gouvernement arrêtera les balises positives qui garantiront les objectifs et conditions des rapprochements. Ces balises préciseront la finalité, les modalités sociales, pédagogiques, financières, administratives, statutaires, d'infrastructures et de gouvernance des rapprochements envisagés. Le gouvernement estime, en effet, qu'il est indispensable de fixer un cadre qui notamment balise les processus de fusions, afin d'éviter, entre autres, une diminution de l'offre et de l'accès à l'enseignement supérieur (...). Il faut également faire en sorte que les fusions suivent davantage une logique géographique qu'une logique de réseaux » (*Projet de Déclaration de politique communautaire 2009-2014*).

des sociétés qui concernent les fusions. Ils ont voulu assurer la sécurité de la formule imaginée par une disposition légale qui concernerait les asbl et les personnes de droit privé. Le dispositif a été validé par le SPF Justice et a trouvé sa place dans la loi du 30 décembre 2009³⁵. Le montage retenu est donc l'apport à l'UCL, transformée en UCLouvain, de « l'universalité des asbl », ou l'« apport d'activités » des FUNDP, des FUSL et des FUCaM à l'UCL, suivi de la dissolution des asbl qui, à l'issue de ce processus, ne seraient plus que des coquilles vides. Cette formule générale a été assortie d'une exception, dans la mesure où les FUNDP ont fait valoir une réserve : l'apport de leur activité à l'UCLouvain n'entraînerait pas – tout de suite, en tout cas – la dissolution de l'asbl FUNDP.

Il est resté à trancher un point important : quelle autorité dispose de la capacité d'autoriser et de décider de ces transferts ? Autrement dit, qui peut décider de la fusion ? Le décret Bologne du 31 mars 2004 dote les conseils d'administration de cette capacité, mais, comme on l'a vu, cette disposition concerne essentiellement les institutions publiques. Dans le cas de la constitution, par fusion, de l'UCLouvain, il a été décidé que ce seraient les conseils d'administration qui prendraient la décision (compétence juridique), mais que celle-ci serait validée par les assemblées générales des trois asbl concernées et par le conseil académique de l'UCL (légitimité politique). En effet, on a pensé que la disposition prévoyant que les conseils d'administration des institutions peuvent décider et réaliser la fusion entre deux ou plusieurs institutions risque d'être insuffisante et d'ouvrir la voie aux recours d'éventuels opposants. Ce souci explique donc le recours aux assemblées générales comme instances d'approbation du projet. Ici aussi, le dispositif fait référence au droit des sociétés, pour lequel la décision finale est du ressort de l'assemblée générale (c'est-à-dire des actionnaires)³⁶.

Les assemblées générales des institutions concernées sont fort différentes : aux FUNDP, l'assemblée générale est composée de 44 personnes rassemblant représentants du personnel et étudiants, alors que, aux FUSL, elle est constituée du conseil d'administration plus une personne. L'UCL ne comporte pas d'assemblée générale, mais un organe législatif : le conseil académique, réunissant les autorités académiques, les doyens des diverses facultés et les représentants des corps (les enseignants, les chercheurs, les étudiants et le personnel administratif, technique et ouvrier).

Enfin, il a fallu établir la majorité nécessaire pour qu'une telle décision soit acquise (cf. *infra*). La loi sur les asbl exige une majorité de 80 % des voix de l'assemblée générale dès lors qu'il s'agit de modifier les buts de l'association³⁷. Par contre, en référence au droit des sociétés, la décision doit être approuvée par quatre cinquièmes des membres dans le cas d'une liquidation et par les deux tiers dans celui d'un transfert (ou « apport

³⁵ Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses en matière de justice, *Moniteur belge*, 15 janvier 2010 (articles 46, 47 et 52). Cette formule, qui a l'avantage de la clarté et du précédent du code des sociétés, sera ultérieurement utilisée pour la fusion avec les instituts supérieurs d'architecture (ISA) et la FUCaM.

³⁶ Il est à noter que, dans le droit des sociétés, il y a peu d'exemples où l'avis du personnel soit sollicité en cas de fusion. Dans la pratique, des informations et des consultations peuvent être organisées par le conseil d'entreprise, qui remet des avis sur les projets de fusion. Dans le cas de l'UCLouvain, les délégations du personnel sont intervenues assez rapidement, dès que l'information sur les projets de rapprochement a été rendue publique. À partir de ce moment, les délégations ont agi par des avis remis aux conseils d'entreprise ou par une négociation directe avec les autorités des diverses universités.

³⁷ Loi du 2 mai 2002 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations [modifications de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique], *Moniteur belge*, 18 octobre 2010 (article 8).

d'universalité »). Le message donné aux assemblées générales des institutions appelées à se déverser dans l'UCLouvain a été qu'une majorité des deux tiers suffirait (ce point de vue étant partagé par de nombreux juristes). Dans le cas des FUNDP, où le poids du personnel est important, il a cependant été décidé de porter cette majorité aux quatre cinquièmes³⁸. Cette disposition sera fatale au projet de fusion, dans la mesure où elle donnera un pouvoir de blocage à une minorité des membres de l'assemblée générale des FUNDP (cf. *infra*).

2.6. UNE INSTITUTION CATHOLIQUE ?

La question de l'identité philosophique ou confessionnelle de la nouvelle université a été débattue dès les premiers moments de l'élaboration du projet. Elle est particulièrement sensible, dans la mesure où une fraction notable de l'opinion interne aux institutions, sans rejeter l'héritage philosophique de leur histoire, ne se reconnaît pas dans le projet de constitution d'une université confessionnelle.

Les quatre institutions attachées au projet de fusion appartiennent toutes historiquement au « monde chrétien ». Elles pratiquent un pluralisme de fait, l'option confessionnelle n'étant pas une condition exigée ni même véritablement attendue du personnel académique, scientifique ou administratif ni des étudiants. Les relations à l'Église catholique sont variables. Les évêques francophones de Belgique constituent alors le pouvoir organisateur de l'UCL. L'autorité de cette instance est très largement symbolique ; elle n'intervient qu'indirectement dans deux types de décisions : l'approbation de la désignation du recteur élu par le conseil académique et la sanction de la nomination des professeurs. Les FUNDP sont liées à la Compagnie de Jésus, qui est représentée dans leur conseil d'administration et dans leur assemblée générale. L'évêque de Tournai préside le conseil d'administration des FUCaM³⁹. Aucune autorité religieuse n'est représentée dans les instances des FUSL. L'engagement des quatre institutions dans le projet de création d'une nouvelle université composée à partir de leurs contributions a logiquement ouvert la question de leur référence à l'identité chrétienne.

Dès le départ, il est apparu que cette identité ne constituerait pas le commun dénominateur sur lequel s'appuierait l'institution qui sortirait du processus de rapprochement ou d'intégration. Même si certaines institutions (l'UCL et les FUNDP) ont exprimé le souhait de ne pas abandonner cette référence, les choses sont demeurées très ouvertes. Cependant, lorsque, le 13 mars 2007, les recteurs des quatre universités ont annoncé l'ouverture de négociations destinées à créer une institution nouvelle à partir de la contribution des quatre universités existantes, ils ont déclaré que la dénomination de la nouvelle université serait « Université catholique de Louvain » et que son projet s'inspirerait des valeurs « issues de la tradition chrétienne et humaniste ».

³⁸ Ce point de vue a été contesté par un juriste des FUNDP, Michel Coipel. Cf. *Les Dossiers d'ASBL Actualités*, n° 9 : M. COIPEL, M. DAVAGLE (dir.), « Fusions et scissions d'ASBL après la loi du 30 décembre 2009 », 2010, notamment les p. 64-66.

³⁹ Dans la gestion régulière, le conseil d'administration des FUCaM est alors présidé le plus souvent par son vice-président, même si l'évêque assiste à certaines séances. Pendant la période au cours de laquelle la question de la fusion est traitée, ce vice-président est Patrick du Bois.

Dans le processus de négociation et de consultation qui s'en est suivi, la référence à l'identité chrétienne a donc été très logiquement discutée. Ainsi, lors d'une réunion du 13 décembre 2007 destinée à examiner le projet, l'assemblée générale des FUSL s'est interrogée sur l'utilité de maintenir l'épithète « catholique ». Estimant que la dénomination « Université de Louvain » marquerait plus clairement la volonté de construire une nouvelle université, elle a toutefois précisé que cette prise de position n'entendait « aucunement remettre en cause la fidélité à un héritage humaniste et chrétien auquel l'assemblée générale des FUSL se montre attachée ».

L'examen relatif à l'identité de la nouvelle institution n'est pas simple à mener parce que, indépendamment de la variété des sensibilités qui coexistent au sein des quatre institutions, cette recherche risque de priver l'épiscopat et les jésuites de leurs prérogatives respectives, même si celles-ci sont souvent plus symboliques que pratiques (surtout dans le cas des évêques). La réflexion sur l'identité affichée de la nouvelle institution s'est donc cristallisée autour de trois questions : un projet de charte commune synthétisant les valeurs auxquelles elle entend se référer, la dénomination de la nouvelle université et les relations avec les instances de l'Église catholique.

2.6.1. La charte de valeurs commune

L'opportunité d'une charte commune synthétisant les principes et les orientations qu'entend servir la nouvelle université a fait l'objet de multiples discussions du groupe stratégique, dès le début des travaux de cet organe. L'idée est de disposer d'un texte de référence qui serve de point d'appui à l'action des membres de la future université. Le groupe stratégique a déterminé une liste de valeurs et de principes qui synthétisent les options assignées à l'institution en formation. Après de multiples essais, la rédaction d'un projet de charte a été confiée à trois professeurs de l'UCL, des FUNDP et des FUSL : Jean-Marie Maloteaux (faculté de médecine de l'UCL, président du comité éthique des cliniques universitaires Saint-Luc), Annick Castiaux (département des sciences de gestion des FUNDP) et Luc Van Campenhoudt (sociologue aux FUSL). Ces trois personnes ont travaillé dans la plus grande discrétion. À la fin du mois de septembre 2008, leur projet de charte a été remis au groupe stratégique. Il y est question de l'« Université de Louvain » ; les auteurs proposent en effet de ne pas retenir la référence au catholicisme dans la dénomination de la future institution, estimant que la dynamique de la « nouvelle université » suggère de dépasser la référence à l'identité confessionnelle sans pour autant renoncer à la tradition dans laquelle cette université s'inscrira. Ce texte a également été soumis, par le groupe stratégique, à diverses instances, dont les corps, qui ont proposé quelques modifications mineures.

Le projet de charte finalement retenu par les autorités réintroduit la référence confessionnelle, à laquelle tiennent les responsables de l'UCL. Les autres partenaires acceptent ce choix. L'argument qui le fonde est qu'une université n'est pas la propriété de ses membres ; dans le cas de la nouvelle institution, on demandera aux personnes qui la composent de respecter les valeurs que l'université défend, même s'il ne leur sera pas demandé d'y adhérer. Fin 2008, le projet est entériné par les instances responsables des institutions.

2.6.2. La dénomination

La discussion publique sur la dénomination de la nouvelle université est relancée, à la même époque, sans déboucher vraiment sur le débat général souhaité par ceux qui sont à l'origine de sa remise au-devant de la scène. Le 20 octobre 2008, cinq professeurs des quatre institutions partenaires prennent en effet l'initiative d'ouvrir un débat public sur la dénomination de la nouvelle université. Dans un message adressé à leurs communautés universitaires, ils écrivent : « Nous sommes convaincus que c'est sous le nom "Université de Louvain" que doit naître l'université que nous sommes appelés à former ensemble, et cela pour trois raisons principales. 1. Il est vivement souhaitable que la nouvelle institution se dote d'un nom différent de celui de chacune de ses composantes, tout en préservant l'atout précieux que constitue le label "Louvain". 2. Dans un paysage universitaire de plus en plus mondialisé, il importe de ne pas donner de notre université l'image étroite qu'évoque malgré nous, dans de nombreux pays, l'étiquette "catholique", image qui ne correspond bien sûr pas à la réalité de nos institutions. 3. Il est essentiel que des étudiants issus de familles appartenant à d'autres traditions religieuses ou philosophiques puissent se sentir non seulement tolérés ou accueillis, mais pleinement chez eux dans notre université. »

La motivation essentielle des promoteurs de cet appel est non seulement d'entériner un pluralisme de fait, mais également de dissiper la confusion souvent faite à l'étranger entre universités catholiques belges et universités privées. Cet appel est signé par plus de mille personnes appartenant aux quatre universités. En réaction, un autre appel est rendu public, invitant au maintien de l'appellation traditionnelle, mais il recueillera une adhésion moindre. Cette question fait l'objet de multiples discussions ou prises de positions⁴⁰. Les recteurs ne veulent pas prendre position dans ce débat, comme ils l'indiquent dans un communiqué au personnel des quatre institutions, le 20 octobre 2008 : « Nous souhaitons que chacun se sente libre de répondre à cette initiative en fonction de ses convictions et de son projet pour l'université. Cette initiative ne sera probablement pas la seule dans ce contexte et nous ne doutons pas que les réactions des uns et des autres pourront enrichir un débat important pour l'avenir de notre université. Les recteurs et les organes de direction, quant à eux, estiment que les négociations en cours actuellement et celles à venir dans les deux prochaines années leur imposent un devoir de réserve. Ils n'exprimeront donc pas de position publique par rapport à la présence du "C" dans la dénomination de la future université. »

Les recteurs rencontrent les professeurs à l'origine de l'appel⁴¹, mais finalement, sans que soit organisé le débat général souhaité par les promoteurs de l'appellation « Université de Louvain », les instances des universités concernées décident de maintenir la dénomination « Université catholique de Louvain ».

⁴⁰ Cf. « Contributions substantielles », 4 février 2010, www.uclouvain.be.

⁴¹ Il est à noter que cet appel sera actualisé en octobre 2012, dans un contexte différent. Christophe Vielle, professeur à l'UCL, rappellera que, si la dénomination « Université catholique de Louvain » date de la refondation en 1834 de l'université par les évêques de Belgique (après sa fermeture en 1797 sous le régime français et après l'épisode de l'université d'État de 1815 à 1830), l'usage courant, au XIX^e siècle et jusqu'en 1970, a été « Université de Louvain », « Université catholique de Louvain » étant une dénomination plus administrative. L'acronyme UCL et l'usage courant de la dénomination « Université catholique de Louvain » datent donc de la séparation des deux composantes, francophone et néerlandophone, de l'ancienne université. Cf. C. VIELLE, « Note historique sur le nom de l'université », octobre 2008, www.uclouvain.be.

2.6.3. Les relations avec les instances de l'Église catholique

En décembre 2008, au terme de multiples contacts, une discussion est organisée entre les recteurs et les autorités ecclésiastiques (les évêques francophones et le provincial des jésuites) sur le futur des relations entre l'Église et la nouvelle université. D'une manière générale, la conférence épiscopale souhaite que le dialogue soit poursuivi entre l'Église et les universités. Les évêques appellent de leurs vœux une université catholique qui ne soit pas un organe de l'Église institution, mais un lieu où l'on intégrerait officiellement le dialogue entre la communauté universitaire et les responsables de l'Église catholique⁴². Ce dialogue serait assuré par un « conseil Université-Communauté chrétienne » et garanti par des engagements réciproques. La nouvelle institution maintiendrait des éléments symboliques, telles la fonction de grand chancelier assurée par le cardinal et la figure de la *Sedes Sapientiae*. Plus concrètement, les quatre institutions partenaires s'engageraient à maintenir une faculté de théologie, en garantissant à celle-ci les moyens d'existence que lui procurait traditionnellement l'UCL. La position du provincial des jésuites rejoint celle des évêques.

En 2009, le recteur de l'UCL, B. Coulie, donne sa version personnelle du choix de maintenir la référence confessionnelle dans la dénomination de la future université, en se référant à l'expérience de son institution. À ses yeux, il est essentiel de maintenir des liens féconds avec le secteur associatif de la mouvance chrétienne : les écoles, les cliniques et les hôpitaux. Pour lui, l'UCL est dans les faits une université pluraliste, mais la suppression de la référence confessionnelle est moins une question philosophique que politique : « Si l'UCL supprime son "C", elle risque de déstabiliser les équilibres au sein du pays et d'en sortir déforcée en Belgique et à l'étranger. Ce n'est pas seulement une question de philosophie, c'est aussi une question pragmatique. L'existence de notre pays tient aussi à sa capacité à maintenir des équilibres toujours en construction : les clivages philosophiques, notamment. Ils existent et sont importants. »⁴³

2.7. LA CONCERTATION SOCIALE

Depuis ses origines, le projet de rapprochement entre les universités de l'AUL fait l'objet d'un suivi syndical très systématique. En 2007, l'UCL, les FUNDP et les FUCaM ont chacune un conseil d'entreprise et un comité pour la prévention et la protection au travail ; la CNE y assure la part la plus significative de la délégation syndicale. Il existe également une délégation du Syndicat des employés, techniciens et cadres (SETCA) à l'UCL et aux FUNDP. Enfin, la Confédération nationale des cadres (CNC) est présente au conseil d'entreprise de l'UCL, ainsi que la Fédération générale du travail de Belgique

⁴² Cette question sera reprise ultérieurement lorsque sera abordée la question de la gouvernance de la future institution et qu'il sera décidé d'abandonner la formule du pouvoir organisateur qui existait à l'UCL et qui n'était pas acceptée par d'autres institutions partenaires.

⁴³ *Le Vif/L'Express*, 10 avril 2009.

(FGTB) aux FUCaM. Au moment des élections sociales de 2008⁴⁴, une délégation syndicale CNE se constitue aux FUSL et un conseil d'entreprise est instauré dans cette institution. À partir de ce moment, les délégations CNE des quatre institutions agissent de concert. Les interventions syndicales s'organisent à travers les canaux classiques de la concertation sociale : la remise d'avis aux conseils d'entreprise et la négociation.

Dès le début du processus de rapprochement, les délégations CNE prennent acte du projet en indiquant les conditions auxquelles elles le soutiendront. Dans un communiqué rendu public le 30 janvier 2007, le secteur CNE des universités situe le projet de rapprochement dans la ligne du décret Bologne du 31 mars 2004 et indique son souci de poursuivre trois objectifs : le maintien du volume de l'emploi, l'harmonisation des statuts et des politiques du personnel, et la démocratisation du fonctionnement de la future université. Les représentants syndicaux synthétisent leur position en une phrase clé : « La fusion projetée devra apporter un plus sur toutes ces questions, sans qu'aucune des quatre universités ne se sente la "succursale" d'une autre. »

En février 2007, les délégations syndicales proposent la création d'une instance de concertation sociale propre à l'AUL, qui traiterait les questions relatives à la fusion. Dans la pratique, cette concertation s'organise de diverses manières. Les conseils d'entreprise, réunis dans chaque université ou de manière conjointe selon les dossiers à traiter, jouent un rôle très actif ; de février 2007 à janvier 2011, 23 avis y sont remis. En novembre 2008, il est décidé de confier la négociation sociale à un groupe de travail spécifique. Les recteurs mandatent les directeurs des services du personnel pour négocier avec les délégations syndicales les questions qui touchent aux conditions de travail et à l'emploi. Ce groupe de travail se réunit très régulièrement entre novembre 2008 et le printemps 2010⁴⁵. Enfin, les délégations syndicales interviennent de manière soutenue pour interpellier la direction des universités, participer à des groupes de travail et négocier des projets de convention. En outre, une politique systématique d'information est organisée, en prenant appui sur des publications telles que *Droit de savoir*, organe périodique de la CNE-UCL.

Dès les premiers contacts avec la direction des universités de l'AUL, en mai 2007, les délégations syndicales repèrent les questions sensibles dont le traitement marquera, à des degrés divers, le climat des négociations.

La première question est conjoncturelle. L'UCL a engagé à la même époque une importante réforme de ses structures (le « plan de développement ») qui vise à distinguer assez radicalement les fonctions d'enseignement et les fonctions de recherche (cf. *supra*). Lors de la première réunion de contact avec les recteurs, les délégués du personnel des FUNDP font état de leur malaise devant ce plan qui réforme les structures de l'UCL sans tenir compte du projet de fusion et sans que l'impact de ces changements sur les

⁴⁴ Les élections sociales de 2008 donnent les résultats suivants. À l'UCL, 18 sièges CNE, 1 siège SETCA et 1 siège CNC. Aux FUNDP, 10 sièges CNE et 1 siège SETCA. Aux FUSL, 6 sièges CNE (pas d'autre liste). Aux FUCaM, 6 sièges CNE et 1 siège FGFB.

⁴⁵ La formule ne fonctionne pas toujours de manière optimale. Si, par exemple, les délégations CNE des quatre universités de l'AUL se coordonnent de manière intensive, les réunions de négociation butent sur une difficulté particulière liée au mandat donné par les recteurs aux directeurs du personnel : les directions des services du personnel qui représentent les recteurs dans ces réunions « soit ne re[çoive]nt pas dans les délais normaux le feu vert sur ce qui [a] fait l'objet de préaccords sur les statuts, soit inform[e]nt après coup les délégués que les préaccords d[oi]vent être [aménagés] » (J. PALANGE, « Chronique de 40 ans de concertation sociale dans l'université », in G. VALENDUC (dir.), *Pouvoirs, contre-pouvoirs et concertation sociale dans les universités*, op.cit., p. 162).

institutions associées à ce projet n'ait été évalué. La direction de l'UCL refuse alors de surseoir à la réforme qu'elle projette, en arguant que tout retard en cette matière serait susceptible de lui nuire.

Une deuxième question est d'ordre plus structurel et concerne la dualité des canaux de représentation du personnel : la représentation par les corps et par les syndicats. Les directions de certaines universités ont tendance à considérer que le syndicalisme doit se concentrer sur les questions de l'emploi et des conditions de travail, alors que les délégations syndicales estiment que, au contraire, leur mandat les autorise à traiter de toutes les questions qui concernent la vie de l'université. À plusieurs reprises, tout au long du processus de rapprochement, les délégations syndicales insistent pour que les directions des universités n'accordent pas une priorité systématique aux représentants des corps, mais qu'elles ouvrent les consultations et les négociations à l'ensemble des représentations. C'est ainsi que, en décembre 2008, la délégation syndicale CNE déplore que le modèle de gouvernance en voie d'élaboration ne soit débattu qu'avec les doyens et les présidents des corps. D'une manière générale, les délégations syndicales regrettent que les autorités universitaires négligent souvent leurs contributions et que celles-ci ne soient prises en compte qu'avec retard et de manière très sélective.

Jusqu'à la fin de l'année 2010, les préoccupations des représentants syndicaux sont concentrées autour de quatre axes : l'emploi, les statuts du personnel, la reconfiguration des administrations et les conditions de travail, la démocratisation et les structures de gouvernance. L'emploi et le statut du personnel font l'objet d'une négociation entre les délégations syndicales et la direction des universités, alors que les structures de gouvernance et la reconfiguration des administrations font l'objet d'avis au conseil d'entreprise.

2.7.1. La question de la gouvernance

Les représentants du personnel aux conseils d'entreprise considèrent que le projet de fusion représente une bonne opportunité pour avancer des propositions relatives à la démocratisation des structures de gouvernement de la nouvelle université. Dans ce cadre, les avis remis par les délégations CNE aux conseils d'entreprise portent sur quatre thèmes principaux : l'élection du recteur au suffrage universel⁴⁶, la présence au conseil d'administration de représentants sociaux parmi les membres extérieurs⁴⁷, la présence de délégués du personnel élus au suffrage universel au conseil d'administration et au conseil académique, l'adoption au statut spécifique de l'université, régie par la loi du 12 août 1911, d'une assemblée générale (dispositif qui existe dans les asbl). Le dernier point n'est pas acceptable pour certains négociateurs, notamment pour les représentants de l'UCL, qui souhaitaient que les dispositions de la loi de 1911 ne soient en aucune manière rediscutées.

⁴⁶ Dans la pratique, il s'agirait d'une forme de suffrage universel pondéré s'exprimant à travers des collèges d'électeurs. Ce système est pratiqué à l'UCL depuis 2009.

⁴⁷ Les délégations syndicales ne demandent pas à être représentées en tant que telles au conseil d'administration. Par contre, elles demandent que, parmi les administrateurs extérieurs, figurent des représentants syndicaux interprofessionnels.

On a vu plus haut la manière dont les délégations syndicales ont réagi au projet de gouvernance présenté à l'automne 2008, dont elles ont critiqué tant la méthodologie que les résultats. Leur avis, négatif sur le contenu du scénario proposé, se double d'un commentaire et d'une proposition. D'une part, le projet de gouvernance est inacceptable parce qu'il va à l'encontre du fonctionnement des universités, basé sur la collégialité et sur le partage des compétences. D'autre part, plutôt que de déléguer la définition des structures de la nouvelle université à des experts extérieurs, il conviendrait de confier à une assemblée constituante le soin d'élaborer un projet de règlement organique, qui serait soumis ultérieurement à un référendum. Cette préférence manifestée, notamment par la délégation CNE, ne porte pas uniquement sur le fond de la question, mais aussi sur la méthode. Une note de décembre 2008 est explicite à cet égard : « Les avis [relatifs au projet de gouvernance] ne refusent pas la perspective d'un rapprochement ni même d'une fusion. Les refus exprimés ont porté sur la méthode (par commande centrale) et l'esquisse d'une structure (managériale) : l'une et l'autre ont été jugées en deçà de ce que les compétences partagées de la communauté universitaire peuvent produire, à moindre coût et sous le bénéfice d'un meilleur consensus. »

Cette préoccupation des représentants syndicaux est une constante tout au long du processus de rapprochement ; ils critiquent les approches *top-down* en même temps qu'ils plaident en faveur de l'instauration de structures ouvertes. Ils multiplient les propositions relatives à la présence de représentants du personnel au conseil d'administration de la nouvelle université et à leur désignation au suffrage universel (direct et pondéré entre les catégories du personnel et les sites). La réponse des directions des universités à cette revendication est ambiguë, puisqu'elles disent accepter cette présence mais estiment qu'il faudra confier ces représentations aux corps. Cette réponse est jugée insatisfaisante par les représentants syndicaux. En octobre 2010, à l'occasion de la discussion du projet de règlement organique, ils rappellent leurs exigences de base : la constitution d'une assemblée générale, la présence au conseil d'administration de représentants élus du personnel, l'élection du recteur au suffrage universel.

La proposition syndicale de faire élire les représentants au conseil d'administration au suffrage universel est vivement critiquée lors du conseil académique de l'UCL du 8 novembre 2010. Les représentants du corps académique affirment y voir un risque majeur pour le fonctionnement collégial des corps, susceptible d'entraîner leur affaiblissement. D'aucuns considèrent en outre que des élections de ce type pourraient être l'occasion de dérives populistes, susceptibles d'entraîner des conflits au sein même du conseil d'administration. Lors du conseil d'entreprise de l'UCL du 22 novembre 2010, la délégation CNE oppose au risque de populisme la vertu d'une modalité de suffrage destinée à assurer plus de cohérence au sein d'une communauté universitaire répartie sur plusieurs sites. Ses membres ajoutent que cette disposition ne marginaliserait pas les corps, puisque rien n'empêcherait des représentants des corps de se présenter aux élections syndicales. Lors de la réunion conjointe des conseils d'entreprise du 3 décembre 2010, les délégations CNE reviennent sur le règlement organique pour regretter que les autorités aient été contraintes, sous la pression des corps, à modifier la disposition relative au suffrage universel direct qu'elles avaient pourtant fini par accepter dans une version antérieure du projet de règlement organique (version acceptée par le groupe stratégique le 18 octobre 2010), en rappelant que cette modalité élective était fort proche de ce qui se pratique depuis 1971 dans les universités d'État, à l'ULg, à l'UMons, à l'Universiteit Gent (UGent) et à l'Universiteit Antwerpen (UAntwerpen).

Après l'échec de la fusion à quatre, la délégation CNE au conseil d'entreprise de l'UCL reviendra sur ses propositions en matière de gouvernance, estimant que les formules qu'elle a prônées pour la nouvelle université issue du rapprochement des institutions de l'AUL gardent toute leur pertinence dans le projet de fusion entre l'UCL et les FUCaM. Elle rappellera, notamment au conseil d'entreprise conjoint du 14 mars 2011, sa volonté de rester fidèle aux principes de gouvernance universitaire qu'elle a défendus au cours des années précédentes.

2.7.2. L'emploi

Le maintien du volume de l'emploi dans l'université issue de la fusion est une préoccupation prioritaire des délégations syndicales. Dans un communiqué du 30 janvier 2007, par lequel elles prennent acte de la réflexion sur le rapprochement des universités de l'AUL, les délégations CNE des quatre institutions soulignent que la future université devra garantir le maintien du volume de l'emploi dans ses composantes. Elles rappellent cette priorité en décembre 2007, dans un communiqué relatif à la concertation sociale au sein de l'AUL.

Un an plus tard, la question de l'emploi est mise à l'agenda du groupe de travail associant directions du personnel et délégués syndicaux, aux côtés du thème de l'harmonisation des statuts et des politiques du personnel. Un premier projet de convention collective de travail, élaboré par les directions des services du personnel, est remis en avril 2009. Les délégations syndicales déposent un projet alternatif en juin 2009. Finalement, une convention collective de travail « relative à la garantie de l'emploi, en volume et en qualité, dans l'UCLouvain » est signée, le 31 janvier 2010, par les recteurs des quatre universités, la CNE et le SETCA-SEL. Selon les termes de cette convention, la garantie de l'emploi constitue une condition nécessaire pour que les personnels des quatre institutions concernées puissent aborder positivement le projet de fusion. La convention garantit pendant cinq ans le volume de l'emploi arrêté au 1^{er} octobre 2009, soit 3 130,12 équivalents temps plein. Les conditions d'emploi (nomination à durée indéterminée, contrats à durée déterminée, etc.) en application au moment de la fusion sont garanties. Si le maintien de l'emploi devait paraître menacé dans l'avenir, une solution serait recherchée par le moyen d'une négociation sociale. Enfin, il est prévu que les mobilités professionnelles et géographiques liées au projet de fusion ne se réaliseront que sur une base volontaire.

2.7.3. Le statut du personnel

Un travail considérable est réalisé sur la question du statut du personnel, au départ d'une comparaison des dispositions statutaires des quatre institutions. Une question de fond est présente tout au long de la négociation sociale, sans être réglée : le statut harmonisé de chaque catégorie de personnel s'applique-t-il à tous les membres de l'université fusionnée ou seulement au personnel nouvellement engagé ? Les délégations CNE du personnel plaident pour la première formule alors que les autorités ne prennent jamais clairement position sur ce point. Néanmoins, un projet de convention collective de travail relative au statut harmonisé du personnel administratif, technique et ouvrier est déposé

en juillet 2010 par les délégations auprès des directions des universités de l'AUL en vue de sa négociation. Après l'annonce du report de la fusion, les réunions de négociation seront suspendues. Indépendamment de cette issue, la négociation semble être régulièrement brouillée par l'imprécision des mandats donnés par les recteurs aux directeurs d'administration.

2.7.4. La reconfiguration des administrations

Les projets de réorganisation de l'administration font également l'objet d'un suivi actif. En 2010, les délégations du personnel remettent aux conseils d'entreprise conjoints des quatre institutions des avis portant sur la manière dont les diverses administrations seront réorganisées suite à la fusion (services financiers, administration du patrimoine immobilier et de l'infrastructure, service de prévention et de protection au travail, services informatiques, administration de la recherche, administration des affaires étudiantes, etc.).

Les options organisationnelles des diverses institutions sont comparées, en vue de déterminer les modes d'organisation administrative de la future université et de définir les attributions des diverses administrations qui seront mises en place. Les expériences sont différentes, ne serait-ce qu'en raison de la dimension des institutions, qui fait que l'UCL et les FUNDP ont des systèmes administratifs plus développés que leurs deux partenaires. Les délégations regrettent l'usage systématique des acronymes de l'UCL pour désigner les administrations de la nouvelle université. C'est aux FUNDP que les critiques sont les plus vives ; les délégués y estiment que la qualité de certains outils administratifs de leur institution devrait conduire à les généraliser à l'ensemble de la nouvelle université. Ils considèrent que les représentants des « petites universités » ne sont pas entendus dans les groupes de travail. La définition des missions des futures administrations est confiée à des « chargés de mission » distincts des directions administratives en place. Cette procédure est à la source de certaines tensions entre les chargés de mission et les responsables en titre, ceux-ci craignant d'être dépossédés de leurs attributions. Suite aux avis remis au conseil d'entreprise, il est demandé aux chargés de mission de travailler en concertation étroite avec les directeurs actuels des diverses administrations.

2.7.5. Le projet général de fusion

Au cours du processus de fusion, les délégations syndicales – et singulièrement la CNE – assurent un suivi actif du projet. Loin de ne réserver leurs interventions qu'aux matières traditionnelles de l'action syndicale, telles les questions d'emploi et des conditions de travail, elles se montrent également intéressées par les questions institutionnelles ou politiques et manifestent leur souci constant de la démocratisation des structures de gouvernance. Cette option est ainsi présente dans l'avis qu'elles remettent le 15 octobre 2010 à propos des « documents fondateurs » soumis aux votes de décembre destinés à approuver la fusion (cf. *infra*). Les délégués CNE, suivis avec quelques nuances par les délégués SETCA et le délégué CNC, se disent favorables à l'idée d'une fusion entre les quatre institutions à condition que celle-ci se déroule dans le respect des personnels et des spécificités de chaque site ou de chaque entité. Ils apprécient un certain nombre

d'acquis inédits, parmi lesquels la participation des conseils d'entreprise à l'évaluation prévue en 2014. En revanche, ils expriment leur insatisfaction devant le fait que certains dossiers n'ont pas trouvé l'aboutissement qu'ils souhaitaient : la nouvelle université n'aura pas d'assemblée générale, le sénat académique y restera très faible, les procédures d'élection du recteur n'ont pas été clarifiées. Ces problèmes ne pourront trouver de solution à très court terme et les délégations syndicales considèrent donc que les dispositifs mis en œuvre n'auront qu'une valeur transitoire jusqu'à 2014.

Le 3 décembre 2010, lors d'une réunion extraordinaire des conseils d'entreprise conjoints, les quatre délégations CNE concluent comme suit l'avis détaillé qu'elles ont présenté : « Le groupe stratégique (...) a adopté les règlements organique et ordinaire ainsi que des documents fondateurs qui consacrent la formation d'une "fédération universitaire" tentant de respecter les différentes entités destinées à prendre part à la nouvelle université tout en cherchant à la doter d'une gouvernance la plus efficace possible. En conclusion, nous estimons que les problèmes encore en suspens doivent être mis à l'ordre du jour de l'évaluation prévue [en] 2014. Nous estimons – comme nous l'avons dit le 15 octobre – que les documents fondateurs ont une valeur transitoire et nous soutenons l'idée d'une évaluation ultérieure de leur mise en œuvre. »

2.8. L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE DE LA NOUVELLE UNIVERSITÉ

La création, par fusion, d'une nouvelle université au départ de quatre institutions implique la mise au point d'un modèle commun et intégré d'allocation des ressources. Fin 2007, un examen des situations financières et patrimoniales des diverses universités associées au projet établit qu'aucune institution ne présente un facteur de risque pour les autres. Un an plus tard, divers chantiers sont lancés pour opérationnaliser le projet de fusion. Parmi eux, le chantier Finances est chargé de mettre au point l'architecture financière de la nouvelle université. Le cahier des charges de ce chantier est double : élaborer les principes de cette architecture et mettre au point un projet de budget pour l'année 2011 et les deux années qui suivent. Au terme d'une première période de trois ans, il est entendu que l'on évaluera l'ensemble du système. Dans un premier temps, les propositions des groupes de travail du chantier Finances devront être validées par le groupe stratégique et par les recteurs, avant d'être soumises aux instances décisionnelles des universités et de faire l'objet d'une opérationnalisation.

À l'exception des FUSL, les universités impliquées dans le projet de fusion ont en commun une première expérience, puisqu'elles ont déjà coopéré à la mise au point d'une structure commune, la Louvain School of Management. Celle-ci, organisée sur les sites de Louvain-la-Neuve, de Namur et de Mons, a été créée par une convention signée le 7 juillet 2007. Elle dispose de diverses ressources : les apports particuliers, couvrant les frais propres à chaque site, et des éléments communs ou « mutualisés » qui bénéficient à l'ensemble.

L'architecture financière de la future nouvelle université s'inspire de ces principes ; elle est conçue de manière à favoriser l'intégration de la nouvelle université à partir de la contribution des quatre institutions fondatrices, chaque institution gardant au départ une partie de ses ressources affectées à son fonctionnement propre et mettant d'autres ressources au service de projets communs ou du fonctionnement de l'ensemble (les

éléments mutualisés, « transversaux » à l'ensemble). Cette architecture est conçue au départ de deux principes : le principe d'intégration, qui vise la mutualisation d'une partie des ressources affectées aux fonctions communes, et le principe de subsidiarité, qui assure aux quatre entités constitutives les moyens de réaliser leurs missions propres d'enseignement et de recherche.

En application du principe d'intégration, un budget transversal est destiné, dès le départ, à financer les activités communes de l'UCLouvain. La réalisation de ce budget commun implique la mutualisation progressive, ou la mise en commun de ressources en personnel et en fonctionnement afin de les affecter aux missions globales et aux services communs à l'ensemble de l'institution.

Selon le principe de subsidiarité, les entités constitutives (UCL, FUNDP, FUSL et FUCaM) restent maîtres de leurs ressources et de leurs dépenses pour ce qui concerne leurs activités spécifiques (essentiellement l'enseignement et la recherche), mais avec une norme commune : les budgets (équipement et fonctionnement) propres à chaque entité ne pourront pas évoluer plus vite que le budget général de l'université (le budget « transversal »). La responsabilité budgétaire des diverses entités sera garantie par un mécanisme original : il est entendu que, lors de la constitution de l'UCLouvain, les patrimoines des diverses institutions constitutives seront mis en réserve et que le déficit éventuel d'une entité sera compensé par un droit de tirage sur le patrimoine qu'elle aura apporté.

D'un point de vue juridique, une fois la fusion réalisée, il n'existera plus qu'une seule université, l'UCLouvain, constituée de l'apport de l'UCL et des trois asbl : FUNDP, FUSL et FUCaM. Les ressources publiques en provenance de la Communauté française, essentiellement l'allocation de fonctionnement, seront donc versées à l'UCLouvain et restituées aux entités pour tout ce qui ne concernera pas le budget transversal. Il est prévu que les gains éventuels liés à la fusion iront au budget transversal.

En mars 2009, le groupe stratégique valide une première proposition d'allocation des ressources de la nouvelle université. Après des modifications mineures, elle est approuvée en juillet 2010 par les instances décisionnelles des quatre universités.

La proposition vise à mettre en place des mécanismes encourageant l'intégration tout en respectant les besoins de chacun des partenaires. Il est proposé d'élaborer dès 2011 (et pour trois années civiles) un budget unique en deux volets : le volet commun, qui mettra en œuvre le principe d'intégration et alimentera les fonctions centrales, et le volet spécifique, qui donnera à chaque entité les moyens de sa politique (principe de subsidiarité). Le budget de la nouvelle université sera donc le résultat de la consolidation d'un budget « transversal » et des budgets des entités. Le budget transversal portera sur les projets ou les services mis en commun. Le budget de chaque entité sera construit de manière classique et se ventilerà en dépenses de personnel, d'équipement et de fonctionnement. Les dépenses classiques aux universités (budget social et patrimoine) seront affectées de la même manière aux entités. Il est convenu que, dès le départ, on identifiera et stabilisera le cadre en personnel de chaque entité ainsi que ses plans de recrutement. Par ailleurs, on organisera une concertation entre les diverses entités, de manière à harmoniser les plans de recrutement et à favoriser des effets de synergie aboutissant à éliminer les doubles emplois.

Le travail sur les ressources est mené en parallèle à deux autres chantiers : la réforme des administrations, liée à la fusion, et l'adoption d'un système informatique commun. La mise en œuvre de la nouvelle structure financière implique évidemment de disposer d'une infrastructure informatique et comptable intégrée. La reconfiguration parallèle des services administratifs de l'université est une entreprise considérable ; il faut décider de la répartition entre les fonctions administratives centrales, communes à toute l'institution, et les services délocalisés, propres à chaque entité ou à chaque site.

L'organisation administrative imaginée par les groupes de travail chargés de cette matière est relativement complexe, dans la mesure où il faut combiner deux dimensions : d'une part, une administration centrale commune avec des antennes délocalisées sur chaque site et, d'autre part, des services propres à chaque site (ou entité) qui assumeront des fonctions ou services relevant de la proximité. Le service du personnel, par exemple, assumera des fonctions communes mais disposera d'antennes dans les quatre sites. Par contre, les services aux étudiants seront propres à chaque entité.

Dans la pratique, la réorganisation de l'administration se complique de multiples résistances et rivalités autour de l'attribution de certaines fonctions de direction. Ainsi, pendant l'été 2010, les autorités de l'UCL contestent la procédure de désignation d'une personne issue des FUNDP à la direction des infrastructures de la future université ; cette personne a pourtant été placée en tête par la commission de recrutement. Cela contribue sensiblement à discréditer le projet de fusion aux yeux d'une partie de la communauté universitaire namuroise, notamment au sein des services administratifs et techniques. Plus encore, il semble évident que cette mise en cause par l'UCL d'une décision adoptée conformément à une procédure qu'elle a précédemment négociée et approuvée, et surtout les arguments qui sont mobilisés pour en contester ensuite la validité, contribuent à convaincre une partie du personnel des FUNDP qu'il faut refuser le projet de fusion à quatre.

L'informatique est un autre secteur sensible. Les options des diverses entités sont historiquement différentes et les informaticiens des différents sites résistent à l'idée d'adopter un système différent de celui qu'ils utilisent depuis longtemps. En outre, il est question de supprimer les correspondants informatiques qui officient dans chaque faculté, en faveur d'un *helpdesk* centralisé à Louvain-la-Neuve ; les personnels des autres sites s'inquiètent de cette réforme d'un service perçu comme crucial.

Surtout, la question de l'informatique a une interface évidente avec celle des finances : le système comptable. L'UCL utilise le système SAP depuis le milieu des années 1990. Les autres institutions ont leurs systèmes propres. Le 30 janvier 2009, après avoir pris connaissance du rapport préparé par le groupe de travail chargé d'étudier ce thème particulier, les recteurs arrêtent le principe de la mise en place, dès 2010, d'une organisation informatique unique et intégrée (des déclinaisons adaptées aux différents domaines ou aux différents métiers restant néanmoins possibles). Il est décidé d'utiliser le système SAP pour la gestion des finances et la comptabilité ; le module RH du système SAP est également adopté pour la gestion des ressources humaines, alors que la gestion des rémunérations doit faire l'objet d'une étude nouvelle. Sur ce chapitre, les choses progressent fortement. Un consultant extérieur propose une solution commune et les systèmes comptables entament leur virage vers celle-ci. Des programmes de formation du personnel commencent au moment de l'interruption du projet. Le chantier relatif à l'informatique est piloté par le responsable des services informatiques des FUNDP et

par un professeur de l'École polytechnique de Louvain. Suite à l'échec de la fusion, le chantier informatique interrompra ses travaux avant qu'une solution commune ne soit adoptée.

Un autre point essentiel concerne le financement de la recherche. Les quatre entités constitutives ont en effet adopté des mécanismes fort différents sur un certain nombre de points : participation aux frais généraux, taxation interne, centralisation ou décentralisation, participation au financement des infrastructures et de la logistique. Il faut également traiter la question des patrimoines immobiliers et des infrastructures, et organiser le transfert de propriété vers l'entité UCLouvain. Les travaux progressent fort bien, les procédures de transfert étant prêtes chez les notaires dès 2010. Il est prévu que les procédures de gestion immobilière et d'entretien des bâtiments seront assurées par un conseil immobilier commun.

Les chantiers chargés des questions financières et budgétaires de la fusion avancent donc considérablement. Des points essentiels concernant l'organisation de l'administration n'ont pas encore trouvé de conclusion et chacun est conscient de la différence qui existe entre la définition des principes et leur mise en œuvre pratique. Le sentiment qui domine chez les partisans de la fusion est que la réalisation de ces réformes ou de ces réorganisations devra se dérouler dans le temps et que, au terme d'une première période de trois ans, il faudra faire le point pour mesurer le degré d'implantation des nouvelles structures. Ceci impliquera de pouvoir compter sur un volontarisme collectif qui devra être nourri et soutenu.

2.9. LE PROFIL DU FUTUR RECTEUR

Ne voulant rien laisser au hasard, les négociateurs mettent en place un « comité des sages » chargé de dessiner le profil du futur recteur de la nouvelle entité. Les membres de ce comité sont désignés par les quatre universités : Philippe de Woot (UCL), François Louveaux (FUNDP), Luc Van Campenhout (FUSL) et Thérèse Lebrun (FUCaM). Ceux-ci élisent leur présidente : Françoise Tulkens (ancienne professeure à l'UCL). Le texte qu'ils produisent restera relativement confidentiel, notamment parce qu'il sera remis au groupe stratégique le 18 décembre 2010, le lendemain du vote négatif de l'assemblée générale des FUNDP. Il n'aura alors plus d'objet et ne pourra donc être débattu dans aucune instance. Ce document conciliera les positions de toutes les parties : « Le contexte dans lequel devra travailler le futur recteur de l'UCLouvain est celui, très particulier, de la fusion des quatre institutions de l'AUL. Son rôle sera de diriger, de coordonner et de dynamiser, durant les quatre premières années de l'existence de l'UCLouvain, la concrétisation de cet ambitieux projet selon les orientations et les modalités définies dans les documents fondateurs. »

La note rappellera à plusieurs reprises et de diverses manières le respect des documents fondateurs : « Les structures mises en place dans la nouvelle UCLouvain entendent favoriser le "consensus confédéral". Les pouvoirs du recteur s'exercent au sein d'une équipe et dans le cadre d'un processus collectif. Plus particulièrement, il devra tenir compte du fait que les quatre vice-recteurs sont dotés de prérogatives importantes, notamment le droit de veto au conseil d'administration et la responsabilité hiérarchique

à l'égard du personnel qui est rattaché à une entité. De ce qui précède découlent des conséquences essentielles concernant les qualités attendues du futur recteur. Au centre d'une série d'interdépendances complexe, sa légitimité et son autorité reposeront avant tout sur le fait qu'il saura respecter et faire respecter tous les "accords" qui se sont noués entre les entités depuis le début du processus de fusion en 2007. Face aux forces qui tireront en sens divers et aux tensions inévitables, son autorité aura pour socle le respect et la confiance de la communauté universitaire qui lui vaudront sa loyauté à l'égard des pactes ainsi que sa capacité d'organiser et de stimuler le projet commun avec indépendance et impartialité (...). Le recteur de l'UCLouvain adhère pleinement aux documents fondateurs et en a une compréhension profonde. Il s'imposera donc nécessairement un engagement de respect par rapport aux accords qu'ils contiennent. »

L'insistance mise par les auteurs de cette note sur la loyauté, le respect, l'adhésion, la confiance signalera paradoxalement que ces ingrédients indispensables à la bonne collaboration commençaient peut-être à manquer. Le texte rédigé par le « comité des sages » arrivera trop tard, de façon trop discrète, dans un scénario dont il n'aura pas la capacité de modifier le déroulement.

3. ÉCHEC DU PROJET

Le projet de fusion des quatre institutions de l'AUL en une entité unique a fait l'objet d'engagements et de validations successives : l'intention affirmée par les quatre recteurs d'engager des négociations en vue de créer une université nouvelle (mars 2007), l'examen et l'approbation des rapports financiers par les assemblées générales et conseils d'administration (février 2008), le démarrage d'une phase concrète de négociation appuyée sur des chantiers chargés de mettre au point les divers éléments, administratifs, financiers et organisationnels de la nouvelle institution (avril 2008). Les schémas de gouvernance ont été soumis à la discussion des conseils d'administration, des conseils d'entreprise, des doyens et des délégations des divers corps composant les universités. Par ailleurs, les instances responsables des institutions impliquées ont été régulièrement informées sur le degré d'avancement des travaux et se sont prononcées sur les options qui leur ont été soumises, par exemple en ce qui concerne la charte.

Il reste une étape cruciale : l'approbation formelle de la fusion. Elle va s'avérer fatale au projet, suite à un pourcentage de voix positives insuffisant lors du vote survenu, le 17 décembre 2010, à l'assemblée générale des FUNDP.

3.1. LA PROCÉDURE D'APPROBATION DU PROJET

Le mécanisme d'approbation est conditionné par la formule juridique choisie pour fusionner les quatre institutions : le transfert d'activités des asbl FUNDP, FUSL et FUCaM dans l'UCLouvain et la dissolution consécutive de ces asbl (cf. *supra*). Les transferts d'activités impliquent une résolution aux deux tiers des voix des assemblées générales, alors que les dissolutions requièrent des majorités des quatre cinquièmes. De l'avis des juristes, seuls les changements d'objet des asbl impliquent des majorités de 80 %. Certains estiment d'ailleurs que cette fusion n'implique pas de changements d'objet, puisque les activités universitaires conduites jusqu'alors sous la forme juridique d'asbl sont appelées à être poursuivies par une autre formule, et que, donc, les majorités requises ne sont que de deux tiers des voix dans chacune des assemblées générales. En cette matière, les autorités universitaires ont cependant préféré jouer la sécurité juridique, en se prémunissant contre les recours d'éventuels opposants et en obtenant la légitimité politique assurée par des assemblées générales statuant aux quatre cinquièmes des voix (les FUSL et les FUCaM s'étant alignées sur la norme choisie par les FUNDP). Par ailleurs, le 29 novembre 2010, le groupe stratégique a décidé que le rejet du projet par une des

institutions entraînerait automatiquement la suspension du processus⁴⁸. Cette clause est évidemment très rigoureuse, parce qu'elle fait obstacle à toute stratégie d'amendement.

Il reste à déterminer l'objet sur lequel portera formellement la décision. Plutôt que de se prononcer sur une formule simple (« pour » ou « contre » le projet de fusion), il est décidé de soumettre à l'approbation des assemblées générales des FUNDP, des FUSL et des FUCaM, et au conseil académique et au conseil d'administration de l'UCL les « documents fondateurs » de la nouvelle université, l'UCLouvain, qui rendent compte de l'essentiel du projet. Les documents fondateurs consistent en réalité en un dossier composé de plusieurs textes. Un premier chapitre est consacré aux principes qui fondent la nouvelle institution, à son histoire, à sa vision du futur, à la charte qui servira de référence commune. Un deuxième chapitre est composé du projet de règlement organique (ainsi que de ses annexes : veto et procédures de conciliation), du règlement ordinaire qui en est l'application, d'un projet de budget unique pour 2011 et des modalités d'allocation budgétaire pour 2012-2014. Un troisième et dernier chapitre propose les objectifs et la méthode d'une évaluation du processus de construction de l'UCLouvain projetée pour 2014. L'approbation des documents fondateurs entraînera *ipso facto* l'approbation de l'ensemble du projet ; leur rejet en signifiera l'abandon.

La consultation est prévue pour la seconde moitié du mois de décembre 2010. Chaque institution décide de la date du vote : le mercredi 15 décembre pour l'UCL et les FUCaM, le jeudi 16 pour les FUSL et le vendredi 17 pour les FUNDP. Certains regretteront ensuite, quand il ne sera plus temps de le faire, qu'un vote simultané ne soit pas organisé.

3.2. LE CONTEXTE DES DERNIÈRES SEMAINES

Tous les groupes de travail attelés à la mise au point des dispositifs nouveaux liés au projet de fusion n'ont pas encore déposé leurs conclusions au moment où la consultation est organisée. Le texte du futur règlement organique n'a été approuvé par le groupe stratégique que le 29 novembre 2010, mais l'essentiel du projet était déjà connu précédemment. Il a d'ailleurs été décidé de longue date que les institutions concernées ne rejoindront que progressivement la nouvelle formule et que les nouvelles procédures communes n'entreront en vigueur qu'au fur et à mesure de l'implantation du projet.

La table ronde organisée par le ministre de l'Enseignement supérieur, Jean-Claude Marcourt (PS), a déposé ses conclusions quelques mois auparavant, le 15 mai 2010. Au chapitre du paysage de l'enseignement supérieur, ces conclusions ont plaidé pour la mise au point de structures de rassemblement « souples, efficaces et solidaires ». Celles-ci pourraient prendre la forme de « pôles académiques » pour ce qui concerne les enseignements de premier et de deuxième cycle, et d'un « dispositif confédérateur » en matière de troisième cycle et de recherche. L'option pour une organisation territoriale

⁴⁸ « Si une des instances vote "non", le processus de vote auprès des autres instances sera stoppé puisque les "documents fondateurs" organisent la fusion de quatre institutions. Une réunion du groupe stratégique sera alors organisée d'urgence. Éventuellement, une autre question sera formulée et posée aux instances décisionnelles. » Cette disposition sera rappelée dans une lettre adressée par le recteur de l'UCL à ses collègues, le 14 janvier 2011 (cf. *infra*).

des pôles académiques n'a pas été mise explicitement en avant, mais on sait que les préférences du ministre vont dans ce sens. Le projet de l'UCLouvain peut être considéré comme une structure de rassemblement, mais il s'écarte des schémas construits sur la base des proximités géographiques. Alors que les majorités nécessaires auront été acquises à l'UCL, aux FUSL et aux FUCaM mais que le vote des FUNDP n'aura pas encore eu lieu, le ministre J.-C. Marcourt déclarera au *Soir* que ce projet de fusion est un processus dans lequel il n'intervient pas. Toutefois, il annoncera clairement qu'il met en cause le mécanisme prévu par le décret Bologne du 31 mars 2004, qui prévoit que des incitants financiers sont accordés aux institutions qui choisiraient de fusionner : « Mes prédécesseurs ont indiqué que la fusion supposait qu'il y ait un incitant financier. C'est une question dont on va devoir parler et qu'il faudra analyser quand on déposera la note sur le paysage de l'enseignement supérieur au gouvernement. »⁴⁹

Dans les semaines qui précèdent les votes, plusieurs voix négatives se font entendre. Lors d'un colloque consacré, le 11 décembre 2010, par la Ville de Namur au thème de « L'université et la ville », il est rappelé qu'une lettre a été envoyée en mai 2010 au nom du collège communal à la direction des FUNDP, plaidant pour une formule d'association universitaire qui préserverait l'autonomie de l'institution namuroise⁵⁰.

Le 13 décembre 2010, *Le Soir* présente le projet de fusion et donne la parole aux recteurs des institutions associées au projet⁵¹. Le recteur de l'UCL, Bruno Delvaux, se dit optimiste. Selon lui, le projet comporte, d'abord, « une approche citoyenne », dès lors qu'il permet, en regroupant quatre institutions, de « faire baisser la concurrence et de mieux utiliser les subsides ». Écartant l'image d'une domination par l'UCL, il rappelle que « le groupe stratégique qui a piloté le projet était composé de trois représentants de chaque université, en dépit du poids de l'UCL (entre 75 et 91 % de la future université selon les indicateurs) et que les textes proclament trois principes : la participation, la coopération et la subsidiarité ».

Le recteur des FUNDP, Yves Poulet, qui a succédé en septembre 2010 à M. Scheuer, avait été très critique par rapport à certains aspects du projet de fusion lorsqu'il était représentant du corps académique à l'assemblée générale mais, après avoir été élu recteur par cette instance, il avait repris les engagements de son prédécesseur. Conscient qu'une opposition au projet continue à exister chez certains membres des FUNDP, il se déclare cependant désormais favorable au projet, qui présente à ses yeux de multiples avantages : « En matière d'enseignement, la mobilité sera accrue entre Louvain[-la-Neuve] et Namur. Cela contribuera à développer nos spécificités et à nous permettre d'atteindre une masse critique dans certaines recherches. Et puis, aussi, la fusion sera bénéfique au plan administratif. Nous ne disposons pas toujours des outils nécessaires pour être en conformité avec les règles européennes. »

⁴⁹ *Le Soir*, 17 décembre 2010.

⁵⁰ Cette lettre faisait suite à une motion votée par le conseil communal, à l'initiative d'un conseiller, René Robaye, professeur aux FUNDP et délégué syndical CNE, personnellement opposé au projet de fusion (alors que la délégation syndicale y était favorable). Après le vote, Maxime Prévot et Michel Lebrun, membres CDH de la majorité communale, déclareront que « les derniers contours de la proposition de fusion étaient de nature à rassurer sur une majorité de points » et souhaiteront que « le projet UCLouvain trouve une nouvelle voie pour aboutir dans les meilleurs délais » (*Le Soir*, 22 décembre 2010).

⁵¹ *Le Soir*, 13 décembre 2010.

Le recteur des FUSL, Jean-Paul Lambert, ne doute pas que l'issue du vote de son institution soit favorable : « L'assemblée générale et le conseil d'administration (...) ont été informés dans la transparence des avantages que représente la fusion. Pour les étudiants des FUSL, par exemple, elle va permettre de "s'appuyer sur une équipe d'administratifs spécialisés dont, seule, dispose l'UCL". Selon lui, la fusion ne rime pas avec uniformisation : "Elle ne nous empêchera pas de conserver nos spécialités. Saint-Louis se caractérise par son cycle de bac trilingue français-néerlandais-anglais (...) [et] conservera cette caractéristique. Notre position, au cœur de la capitale de l'Europe, constitue un atout susceptible de séduire tout étudiant de la future université." »

Le recteur des FUCaM, Bart Jourquin, qui a succédé en septembre 2010 à C. Delporte, insiste sur un échange utile aux diverses parties : « Pour nous, la fusion, c'est un enrichissement. Elle nous permet d'incorporer une université qui couvre un grand territoire et de profiter de la renommée internationale acquise par l'UCL (...). Tout le monde y gagne. Une entité comme la nôtre va bénéficier de cette aura. L'UCL a aussi besoin d'une université comme la nôtre. Seule, l'UCL n'aurait pas obtenu la certification EQUIS, une accréditation internationale, pour la Louvain School of Management. »

D'autres échos sont rapportés par la presse. Si l'on excepte les interviews des recteurs, ces commentaires sont le plus souvent réticents, voire opposés au projet. Il y est question d'« absorption » plus qu'il n'y est fait écho aux potentialités positives induites par le projet de fusion⁵². Dans une tribune libre publiée dans *Le Soir* du 15 décembre, le vice-président de l'assemblée générale des étudiants de l'UCL, Julien Didier, indique que « les étudiants n'ont pas souvent eu la possibilité d'être entendus sur leur vision du projet ». Avec leurs 20 % de voix au sein du conseil académique de l'UCL, ils s'opposent à ce projet qu'ils estiment n'apporter aucun gain au financement insuffisant des universités. En outre, ils dénoncent « un recul démocratique dans la prise de décision à l'université. Le conseil rectoral (...) effraie lorsqu'il s'octroie de si nombreuses compétences en matière d'enseignement et de recherche. Professeurs, assistants ou étudiants sont éloignés des décisions qui les touchent en priorité. Les autorités se donnent ainsi le droit d'outrepasser des organes démocratiques »⁵³.

Le Soir du même jour rapporte d'autres oppositions : « Selon un représentant d'un autre corps, qui préfère garder l'anonymat, les procédures de désignation du futur recteur relèvent d'une opacité inédite »⁵⁴ : « La structure de la future université multiplierait les doublons, ce qui l'apparenterait à une "usine à gaz" : on peut se demander comment la moindre décision pourra être prise vu le nombre d'avis ou d'avis conformes qu'une décision devra recevoir avant d'être entérinée » ; « Pour d'autres, la fusion serait en fait une forme de colonisation de territoires par l'UCL pour se mettre à l'abri d'une éventuelle volonté ministérielle, déjà exprimée par le ministre Marcourt, de développer des fusions géographiques ». Un professeur des FUNDP, opposant au projet, déclare encore dans le quotidien : « Il s'agit de recréer une grande université catholique, la plus grande de

⁵² Cf., par exemple, *L'Écho*, 30 novembre 2010.

⁵³ *Le Soir*, 15 décembre 2010.

⁵⁴ Cette critique se comprend mieux si on se rappelle que les procédures de désignation du futur recteur n'ont pas encore été formellement arrêtées (cf. *supra*). Par ailleurs, il a été entendu un moment que le futur recteur, pour un premier mandat, serait un des quatre recteurs en fonction. Sachant que C. Delporte et M. Scheuer seraient admis à l'éméritat en septembre 2010, le choix se serait alors circonscrit entre B. Delvaux et J.-P. Lambert.

la Communauté française. Il s'agit aussi d'un vieux rêve de l'UCL : concurrencer l'ULB dans son jardin bruxellois en accroissant l'offre grâce aux FUSL (...). L'apport namurois serait nettement plus important que son importance relative dans l'université en projet, ce qui veut dire que l'UCL ferait une opération financière intéressante en absorbant les FUNDP. »⁵⁵

Par contre, en dehors de la voix des autorités rectorales, il n'est fait nulle part mention de l'opinion positive d'individus ou de groupes appartenant aux quatre universités et qui appuient le projet⁵⁶. Ce paradoxe sera souligné par certains après l'échec.

3.3. LES RÉSULTATS DES SCRUTINS

Le mercredi 15 décembre 2010, à 8h30, le conseil académique de l'UCL approuve le projet à 66,7 % des suffrages : 22 voix pour, 11 voix contre et 1 abstention. Dans ce cas précis, une majorité simple suffisait, puisque la contrainte propre aux asbl ne s'appliquait pas à l'UCL. Le même jour, le conseil d'administration de l'UCL vote pour le projet par 14 oui contre 3 non. Ce même jour encore, l'assemblée générale des FUCaM approuve le projet par 22 votes positifs et 1 abstention, et le conseil d'administration de cette même institution fait de même à l'unanimité des voix (internes et externes).

Le lendemain, jeudi 16 décembre, l'assemblée générale des FUSL vote le projet à l'unanimité. Par contre, le vendredi 17 décembre, lors de l'assemblée générale des FUNDP, le projet n'obtient que 68,2 % des voix (30 voix sur 44). La majorité requise (80 %) n'étant pas acquise, le projet de fusion est stoppé. Ce qui, en d'autres circonstances, aurait été considéré comme une très confortable majorité, n'a pas été suffisant au regard des exigences décidées par les promoteurs du projet de fusion : il a manqué 5 voix dans une des institutions pour que la fusion puisse se faire.

3.4. LES PREMIÈRES RÉACTIONS ET LES PREMIERS COMMENTAIRES

Sur son site Internet, *La Libre Belgique* parle d'une « immense déception dans les rangs des quatre universités » et du « début d'une période d'incertitude ». Le journal rapporte l'opinion d'étudiants des FUNDP pour qui ce résultat est « logique » : selon eux, « le projet de fusion a été caractérisé par un manque de communication engendrant un déficit de confiance »⁵⁷. Au même organe de presse, le recteur des FUNDP, Y. Poulet, avance une explication parallèle : « Ce qui nous a manqué, c'est de la confiance. Le projet était peut-être trop compliqué, pas assez clair. C'est un réflexe de peur. »

⁵⁵ *Le Soir*, 15 décembre 2010.

⁵⁶ Par exemple, il n'est pas fait référence à l'opinion positive des représentants du personnel, telles les quatre délégations syndicales CNE. Leurs avis, longuement travaillés, ont été soumis au personnel des quatre universités et ont abouti à des conclusions favorables au projet de fusion.

⁵⁷ *La Libre Belgique*, 17 décembre 2010.

Le 18 décembre, *Le Soir* écrit : « Circonscrire les raisons de l'échec au seul vote namurois relèverait (...) de la désinformation ou de la manipulation ; celle qui consisterait, dans le chef des autorités de l'UCL, à ne pas voir ni entendre la contestation en son sein. Pour rappel, alors que les FUCaM et les FUSL se sont prononcées à l'unanimité pour la fusion, le conseil académique de l'UCL, avec 67 % de "oui" (...) a fait "moins bien" que l'assemblée générale des FUNDP (68 %). Cette semaine, les étudiants de l'UCL n'ont pas hésité à dénoncer le "recul démocratique" que supposerait la nouvelle structure centralisée, tandis que d'autres "nonistes" évoquaient, eux, la construction d'une "usine à gaz" aux mains d'un groupe de "sages". »⁵⁸

Le même journal rapporte également « l'amertume » des recteurs. Celui des FUNDP, Y. Pouillet, explique que, après avoir été « opposé au projet tel qu'il avait été conçu au départ », il en était « devenu un défenseur après que nous avons obtenu des garanties pour Namur, comme les principes de subsidiarité, de coopération et de participation. J'espère cependant que nous allons pouvoir capitaliser sur nos acquis et redémarrer sur un scénario de fédération qui n'impliquerait plus, alors, l'abandon de notre personnalité juridique ». Les recteurs des FUCaM et de l'UCL expriment leur déception devant cet échec, après la mobilisation considérable opérée autour de ce projet. Le recteur des FUSL, J.-P. Lambert, alors également en charge de la présidence de l'AUL, dit sa perplexité devant la suite à donner à ce vote : « Il serait indécent de revenir avec la même proposition dans une semaine en espérant que les FUNDP votent autrement. Un plan B ? Il n'y en a pas. Le plan A nous a suffisamment mobilisés. Pour moi, il s'agit d'un accident de parcours. Je ne désespère pas ramener tout le monde vers le projet initial. Je ne vais pas baisser les bras. »

À ce stade, le projet de fusion ne semble donc pas totalement enterré.

3.5. LA CONTRE-PROPOSITION DE L'UCL : L'APPROCHE BILATÉRALE

Le lundi 20 décembre, soit trois jours après le vote de l'assemblée générale des FUNDP, le recteur de l'UCL, B. Delvaux, publie un communiqué destiné à la communauté universitaire néo-louvaniste : « Toutes les institutions de l'AUL n'ont pas dit "oui" à la fusion et à la création de l'UCLouvain. Chacun s'est exprimé selon sa vision propre de l'intérêt général et du bien de son institution, mais aussi selon sa compréhension du processus de fusion dans un espace européen et mondial (...). Dès lors, un de nos premiers devoirs est de nous interroger sur le message qui vient d'être donné à la société qui nous subsidie. En effet, la création de l'UCLouvain avait à la fois une dimension citoyenne et académique (...). Ce projet a mobilisé nos énergies depuis plus de six années. Par centaines, des membres du personnel des quatre institutions s'y sont investis corps et âme. Ce travail ne peut pas être réduit à néant (...). Nous ferons en sorte que les résultats de ce travail produisent des effets à court terme sur le fonctionnement propre de l'UCL et, à moyen terme, dans toute nouvelle institution qui pourra naître d'une fusion au sein de l'AUL. L'UCL prend acte de l'échec des deux schémas organisationnels proposés jusqu'ici en termes de gouvernance institutionnelle (BCG, schéma de gouvernance). Ils n'ont pas

⁵⁸ *Le Soir*, 18 décembre 2010.

recueilli une adhésion suffisante. La lourdeur et la complexité du schéma de gouvernance, bien que fort handicapantes pour le fonctionnement de l'entité UCL au sein de l'UCLouvain, étaient perçues comme une étape nécessaire pour permettre à chaque institution d'intégrer l'UCLouvain avec des compétences fortes dans un cadre fédéral. Nous ne baissons pas les bras. Mais, forts de l'expérience passée, nous ne consacrerons plus l'essentiel de nos forces à des réflexions sur la gouvernance. Nous travaillerons à des fusions avec ceux de nos partenaires qui le voudront dans une perspective de projet. »

Dès le surlendemain du vote insuffisant de l'assemblée générale des FUNDP, le recteur de l'UCL avait pris contact avec son collègue des FUCaM afin d'explorer la possibilité d'un nouveau scénario qui commencerait par une fusion à deux, tout en restant ouverts aux autres partenaires⁵⁹. Le recteur des FUCaM s'était montré réceptif à cette perspective, mais avait souligné la nécessité de maintenir le projet original à quatre.

Le 20 décembre, un nouveau document est remis aux membres du groupe stratégique de l'AUL, réuni pour analyser la situation. Réitérant les critiques émises à intervalles réguliers depuis janvier 2010, les représentants de l'UCL estiment que l'approche adoptée a démontré ses limites en aboutissant à un schéma de gouvernance très lourd. L'UCL se dit prête à reprendre le travail, avec l'objectif de créer l'UCLouvain à terme, mais étape par étape, en commençant par des projets de développement des sites. Cette approche nouvelle devrait être menée de façon bilatérale entre institutions, et non à quatre, ce qui faciliterait l'adhésion des membres des universités. Le message à donner au personnel des universités serait que les discussions autour du projet continuent, mais avec une autre méthodologie.

Pour la délégation des FUNDP, les causes du rejet du projet de fusion sont structurelles : la perte d'autonomie des FUNDP et la crainte d'une minorisation de fait de certaines composantes, comme la faculté de médecine de Namur, confrontée aux quatre facultés des sciences de la santé de l'UCL. En outre, de nombreuses maladroites ont été accumulées et ont suscité de la méfiance par rapport au projet. Certains chefs de service des FUNDP ont rejeté le projet parce qu'ils craignaient de devenir des gestionnaires d'antennes purement locales, chargés d'exécuter des décisions prises à Louvain-la-Neuve. Des professeurs de la faculté d'informatique de Namur estiment que des clauses de non-concurrence négociées sous le rectorat de B. Coulie n'ont pas été respectées. Ces facteurs et d'autres ont créé un climat de méfiance empêchant la constitution d'une large majorité en faveur du projet.

Le recteur des FUSL estime qu'il ne faut pas abandonner un projet qui a reçu l'appui massif du personnel des quatre universités. Les 68,2 % de Namur ne sont pas une minorité. Dès lors, deux voies sont possibles : soit le repli sur l'AUL (l'approche fédérale ou de réseau, privilégiée par les FUNDP), soit l'avancée vers une fusion qui se ferait désormais à trois, selon les modalités prévues par les documents fondateurs, formule qui resterait ouverte aux FUNDP si elles décidaient, à relativement brève échéance, de rejoindre l'UCLouvain. Les FUNDP pourraient donc se décider, à l'occasion d'une nouvelle consultation, après que les choses auront été précisées. Par tous ces arguments, le recteur des FUSL, tente de convaincre l'UCL de renoncer à son approche bilatérale, dont il sait

⁵⁹ Sur ce sujet, cf. J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Les projets de fusion dans l'enseignement supérieur en Hainaut et dans le Luxembourg », *op. cit.*, p. 28.

qu'elle impliquerait l'abandon du projet de fusion à quatre avec les degrés d'autonomie qui avaient été obtenus par les entités.

La réunion se conclut sans décision. À la fin de la rencontre, un membre de la délégation de l'UCL crée une certaine confusion en déclarant que les documents fondateurs sont, à son sens, obsolètes ou, en d'autres termes, que tout ce qui a été négocié avec les partenaires doit faire l'objet de nouvelles discussions. Pour trouver une issue à la crise ouverte par le vote de l'assemblée générale des FUNDP, deux scénarios sont désormais sur la table : l'approche bilatérale (qui a la préférence de l'UCL et à laquelle les FUCaM sont sensibles, à la condition toutefois qu'elle reste ouverte aux autres partenaires) et la fusion immédiate à trois (prônée par les FUSL, aux conditions qui avaient été décidées antérieurement et qui avaient fait l'objet de la demande d'approbation lors de la consultation de décembre). Les FUNDP auraient la possibilité de rejoindre la formule après une nouvelle consultation.

Le 22 décembre 2010, lors d'une réunion extraordinaire, le conseil d'administration de l'UCL définit son attitude sur la conduite à adopter. La priorité est donnée à une fusion à quatre institutions, même si des négociations bilatérales peuvent être engagées avec les FUCaM. Si les FUNDP reviennent sur leur choix, on en reviendra au scénario initial. Les conclusions de cette réunion sont rendues publiques par un « communiqué des autorités » diffusé le 23 décembre : « Le conseil d'administration de l'UCL s'est réuni ce mercredi 22 décembre 2010 pour analyser les conséquences des votes exprimés la semaine dernière sur le projet de création de l'UCLouvain à la lumière des avis qui lui ont été communiqués par le conseil rectoral. Les conclusions de ses débats sont les suivantes. L'ambition reste la fusion des quatre institutions de l'AUL. Cette ambition pourra être concrétisée dès lors que les conditions requises à cet effet seront remplies, à savoir un ralliement à quatre au projet initial. Ce projet de fusion n'a pas obtenu l'adhésion de tous les partenaires à ce stade. Conscients de l'urgence du projet au niveau du Hainaut, les conseils d'administration des FUCaM et de l'UCL ont décidé d'entamer immédiatement ensemble des négociations en vue d'un projet commun de développement universitaire sur le Hainaut par une fusion UCL-FUCaM d'ici le printemps prochain. L'UCL reste ouverte pour discuter avec les partenaires de l'AUL sur base d'une logique de projet. »

Le Soir donne un commentaire assez détaillé de cette décision et propose une analyse politique du passage du communiqué des autorités de l'UCL évoquant « l'urgence du projet au niveau du Hainaut »⁶⁰ : « L'urgence à laquelle il est fait allusion renvoie au projet, généralement défendu au PS et par Elio Di Rupo [président du parti et bourgmestre de Mons] en particulier, de créer à Mons un pôle universitaire distinct, un pôle à part entière, avec pour pilier l'UMons (...). Devant cette perspective, les petites FUCaM (1 255 étudiants) voient en l'UCLouvain une occasion de se fortifier sur le terrain montois. » *La Libre Belgique* présente une analyse très similaire sur ce point : « Il n'aura donc pas fallu une semaine aux deux universités pour se retourner. C'est qu'il y a urgence, disent-elles. Mais quelle urgence, au fait ? Il y a sans doute une urgence politique, pour les FUCaM, de s'allier à un partenaire solide, face au "concurrent" de l'UMons (...).

⁶⁰ *Le Soir*, 24 décembre 2010. Cf. aussi *Le Soir*, 23 décembre 2010 : « L'avenir des FUCaM est en balance ces dernières années entre la volonté des universités catholiques de maintenir les FUCaM dans leur giron et celle des édiles montois emmenés par (...) Elio Di Rupo de rapprocher les universités hainuyères sur base géographique ».

Des fois que le politique aurait des idées de rapprochement géographique entre les FUCaM et cette UMonS laïque. »⁶¹

Le reste du communiqué des autorités de l'UCL est bien sûr également commenté. On peut ainsi lire, dans les colonnes du *Soir* : « Pour le conseil d'administration de l'UCL, "l'ambition reste la fusion des quatre institutions" (...). Le processus de fusion pourrait être progressif – agir par étapes donnant l'occasion de retravailler le projet d'attelage à quatre et, s'agissant des FUNDP, de tenter d'y vaincre les résistances qui ont fait louper le jackpot de si peu. En tout état de cause, si Namur devait persister dans son refus d'intégrer l'UCLouvain, la fusion UCL–FUCaM, elle, se fera. "Les négociations devant mener à la fusion UCL–FUCaM démarreront en janvier", nous a signalé (...) le recteur des FUCaM. L'idée est que la fusion soit opérationnelle dès la rentrée académique de septembre 2011. "Naturellement, nous restons convaincus que la fusion des quatre institutions est la bonne voie", poursuit le recteur montois. "Et nous n'y renonçons pas et nous restons disponibles pour relancer le projet. Mais il faut le temps que les choses mûrissent du côté des FUNDP. En ce qui concerne les FUCaM, il fallait envoyer un signal à tous les gens de Mons qui avaient tant travaillé à préparer le lancement de l'UCLouvain. Ce message, c'est : nous ne baissons pas les bras". »

Dès le début du mois de janvier, des contacts plus approfondis sont organisés entre des délégations de l'UCL et des FUCaM autour de l'élaboration d'un projet académique qui donnerait sa substance à la fusion envisagée. Un groupe de travail composé d'enseignants et de membres du personnel administratif est mis sur pied et chargé d'étudier les divers aspects du rapprochement et de proposer des formules concrètes.

Le 9 janvier 2011, le bureau de l'AUL aborde à nouveau la question de la fusion. La délégation des FUNDP demande un délai court pour organiser un nouveau vote de l'assemblée générale. La délégation namuroise fait écho à une assemblée générale extraordinaire des FUNDP, qui s'est tenue le 23 décembre, au cours de laquelle plusieurs personnes ont exprimé leurs inquiétudes et leur regret de laisser passer une opportunité qu'elles ont qualifiée d'historique. Le conseil d'administration des FUNDP s'est également réuni le 8 janvier. Une prochaine assemblée générale devrait avoir lieu le 28 janvier et l'on saura alors si un vote positif est envisageable. Ce vote ne pourrait porter que sur le projet initial, autrement dit les documents fondateurs. Les délégués des FUSL souhaitent un engagement sur ce point.

Les délégués de l'UCL expliquent alors que leur institution a voulu sécuriser le processus de rapprochement par une fusion rapide avec les FUCaM, puisqu'il apparaît qu'une fusion à quatre pour septembre 2011 n'est pas envisageable. Les délégués des FUSL ne partagent pas ce point de vue. Selon eux, même si la fusion avait été votée par l'assemblée générale des FUNDP, certains projets n'auraient pas pu être opérationnels en septembre 2011. Dans ces conditions, donner un mois aux FUNDP pour organiser une nouvelle consultation ne retarderait pas le processus. Si l'assemblée générale des FUNDP revoyait sa position, le projet UCL–FUCaM n'aurait plus de raison d'être, puisque l'on reviendrait au scénario initial. Mais la fusion n'est envisageable pour les FUSL que sur la base des documents fondateurs. Si l'assemblée générale des FUNDP ne modifie pas sa décision à l'occasion d'un éventuel nouveau vote, les FUSL n'envisageront pas une opération bilatérale avec l'UCL.

⁶¹ *La Libre Belgique*, 24 décembre 2010.

Impuissant à concilier les points de vue, le bureau de l'AUL demande au groupe stratégique, dont la prochaine réunion est prévue le 11 janvier, de prendre position sur la question suivante : une fusion à quatre sur la base des documents fondateurs est-elle toujours envisageable si l'assemblée générale des FUNDP modifie son vote dans un délai d'un mois ? Cette réunion du groupe stratégique sera annulée le 10 janvier dans la soirée.

L'après-midi du 10 janvier, le conseil académique de l'UCL examine la situation. Pour le recteur, l'arrêt du processus de fusion est conforme à la résolution du groupe stratégique du 29 novembre 2010, qui avait décidé que le vote négatif d'une institution entraînerait *ipso facto* l'interruption du processus. Seule une nouvelle décision du groupe stratégique, pilote de l'opération, pourrait le relancer, à la condition qu'une nouvelle consultation soit décidée. Or, pour le recteur de l'UCL, l'organisation d'une nouvelle consultation n'est pas à l'ordre du jour, le groupe stratégique n'ayant pas formulé une nouvelle question qui pourrait être posée aux instances décisionnelles des universités.

Les autorités de l'UCL présentent alors leur choix d'engager une négociation dont l'objectif est d'aboutir à une fusion avec les FUCaM. La méthode choisie est différente de celle qui a prévalu jusqu'alors : une négociation autour d'un projet suivie du choix des modes de gouvernance appropriés. Elles estiment impossible de poursuivre deux projets à la fois et privilégient le projet avec les FUCaM, tout en restant ouvertes à des négociations bilatérales ultérieures avec les autres partenaires. Le schéma de travail proposé est ensuite longuement présenté, ainsi que le calendrier.

Dans le débat qui suit cette présentation, les délégués des différents corps rappellent que la fusion à quatre doit demeurer l'objectif de l'UCL. Ils font part d'un double souci : que la fusion avec les FUCaM n'altère pas les relations avec les deux autres partenaires de l'AUL et ne modifie pas sensiblement la gouvernance actuelle de l'UCL. Ils expriment en outre le souhait que cette fusion soit l'occasion d'une démocratisation des structures de l'UCL. À la question de savoir pourquoi les FUSL n'ont pas été impliquées dans un projet de fusion à trois, il est répondu qu'il y a une opposition entre la logique de projet défendue par l'UCL et le maintien du schéma de gouvernance voulu par les FUSL. Il est également précisé que les autorités de l'UCL souhaitent abandonner la référence aux documents fondateurs initiaux. Ceux-ci, on s'en souvient, donnaient beaucoup d'autonomie aux entités fédérées et leur accordaient un droit de veto quand leurs intérêts leur paraissaient menacés.

Au terme du débat, le conseil académique de l'UCL conclut en approuvant une motion présentée par le recteur : « Dans le contexte incertain créé par l'arrêt du processus de fusion à quatre, [il fallait aller] prioritairement au bout du projet de développement de l'offre universitaire dans le Hainaut par la fusion UCL-FUCaM. Ce projet apparaît tout à fait possible rapidement avec une consommation limitée d'énergie et de ressources, avant d'envisager tout autre projet. Par ailleurs, une fois ce premier objectif atteint, l'UCL restera bien entendu ouverte pour d'autres étapes dans des négociations bilatérales en vue d'une fusion de tous les partenaires de l'AUL à terme. »

Cette résolution du conseil académique paraît à première vue surprenante, dans la mesure où elle s'écarte sensiblement de la position du conseil d'administration rendue publique deux semaines auparavant, le 22 décembre. Le même conseil académique avait voté la fusion le 15 décembre, malgré la réserve d'une minorité (33,3 % des voix) comparable à celle qui, aux FUNDP, avait fait obstacle au projet de fusion (cf. *supra*). Le 10 janvier,

le conseil académique approuve à l'unanimité le choix fait par la direction de l'UCL de s'engager dans des démarches bilatérales en commençant par la fusion avec les FUCaM. Cette approbation rapide fait-elle la démonstration de l'existence d'un plan B que l'UCL aurait gardé en réserve, au cas où le projet de fusion n'aurait pas été approuvé comme il était prévu ? Démontre-t-elle la fragilité de la conviction de l'UCL et de ses autorités devant le projet de fusion ou certaines de ses modalités, en particulier celles qui concernaient l'autonomie et le droit de veto accordés aux institutions fusionnées ? Certaines composantes de l'UCL, comme l'organisation du corps académique, s'étaient fort investies dans le projet de fusion en étroite collaboration avec leurs collègues des autres universités concernées par le projet qu'elles approuvaient explicitement ; comment expliquer, dès lors, l'approbation massive donnée à la nouvelle orientation choisie par la direction de l'université, sans autre discussion ?

Le choix d'une riposte rapide de la direction de l'UCL au vote de l'assemblée générale des FUNDP et le privilège donné à une approche bilatérale trouvant une première validation dans la fusion avec les FUCaM semble confirmer l'existence d'un doute, au moins dans une partie de la direction de l'UCL, sur le projet de fusion qui aurait abouti à transformer profondément l'université, et à y bouleverser la gouvernance et la distribution du pouvoir. L'écart entre les orientations données par le communiqué du conseil d'administration du 22 décembre et le vote du conseil académique du 10 janvier suggère une différence d'appréciation entre ces deux instances et une vision différente du futur. La différence tient peut-être à la composition des deux instances : le conseil académique est exclusivement constitué de représentants des diverses composantes de l'université (personnel académique, scientifique et administratif, étudiants et conseil rectoral) alors que, si le conseil rectoral et des représentants étudiants siègent au conseil d'administration, il y sont rejoints par des membres extérieurs, plus sensibles aux dimensions politiques de l'action de l'université et qui voyaient dans le projet de fusion une opportunité considérable de conforter la position de l'UCL dans le paysage de l'enseignement supérieur. Les membres extérieurs du conseil d'administration sont moins sensibles à l'impact des changements de gouvernance interne.

Le 14 janvier 2011, le recteur de l'UCL et le président du conseil d'administration de cette institution, Jean Hilgers, écrivent aux recteurs des FUNDP et des FUSL pour leur faire part de cette décision. Dans la lettre, ils rappellent la disposition convenue en novembre 2009 : « Si une des instances vote “non”, le processus de vote auprès des autres instances sera stoppé puisque les “documents fondateurs” organisent la fusion des quatre institutions. Une réunion du groupe stratégique sera alors organisée d'urgence. Éventuellement, une autre question sera formulée et posée aux instances décisionnelles (...). Après que le vote namurois n'ait pas atteint la majorité requise, au terme de la réunion du groupe stratégique du 20 décembre, aucune nouvelle question n'a été formulée qui aurait eu l'accord des quatre partenaires. Dans ce contexte, l'UCL a décidé d'engager immédiatement des négociations bilatérales avec les FUCaM et celles-ci se sont avérées très positives. »

Les deux hommes présentent ensuite la résolution du conseil académique du 10 janvier. En conclusion, ils réaffirment l'ouverture des autorités de l'UCL à des négociations bilatérales avec les FUNDP et avec les FUSL : « Leur cadre reste à définir et il doit être clarifié dès le départ avec chacun des partenaires : vers la fusion qui reste l'objectif de l'UCL

ou dans un cadre d'entités gardant leur autonomie juridique, si cela est jugé préférable par certaines d'entre elles. »

Cette lettre fait l'objet d'appréciations variées. Pour le recteur des FUCaM, la meilleure option reste celle d'une fusion à quatre. Des extraits de la lettre sont communiqués à la communauté des FUNDP par leur recteur. Le 21 janvier 2011, le recteur de l'UCL rencontre le conseil d'administration des FUNDP pour lui présenter la position qu'il a défendue. Ce contact a été précédé d'une rencontre entre des délégations de l'UCL et des FUNDP, qui a permis d'acter la volonté réciproque de maintenir des relations privilégiées entre les deux institutions, ouvertes à d'autres partenariats, et qui respectent la volonté d'autonomie de l'institution namuroise.

Le 20 janvier, l'assemblée générale des FUSL est saisie de la lettre et en débat. Dans le courrier dans lequel il rend compte des résultats de ces débats au recteur et au président du conseil d'administration de l'UCL, le recteur des FUSL prend soin de préciser que « le présent courrier a été soumis à notre assemblée générale et a recueilli l'approbation unanime de cet organe » (ces mots sont soulignés). L'assemblée générale des FUSL y exprime « sa stupéfaction et sa profonde désapprobation » devant le contenu du message communiqué par les autorités de l'UCL. Elle y relève une contradiction entre la lettre du 14 janvier et l'ouverture manifestée auparavant par l'UCL comme par les FUCaM à l'idée d'une nouvelle consultation des FUNDP, position confirmée par le communiqué des autorités de l'UCL du 23 décembre 2010 et par un communiqué du conseil d'administration des FUCaM du même jour, s'exprimant dans le même sens. L'assemblée générale des FUSL « considère que cette rupture unilatérale, par l'UCL, d'un processus ayant conduit à un projet UCLouvain ambitieux et mûrement élaboré à l'issue de plusieurs années de travaux constitue une erreur politique majeure » (ces mots sont soulignés).

Les FUSL rappellent que c'est l'échec des tentatives de fusions bilatérales envisagées cinq années plus tôt qui avait conduit à engager des négociations multilatérales : « La proposition d'ouverture affichée par l'UCL à des négociations bilatérales avec ses partenaires de l'AUL en vue de collaborations plus étroites sur la base de projets (sans perspective d'une fusion) est évidemment accueillie avec bienveillance par l'assemblée générale des FUSL, sans que [celle-ci] perçoive clairement la nécessité d'une telle proposition qui, de son point de vue, n'apporte aucun élément neuf. » Les FUSL rappellent que « ce type de collaborations bilatérales a toujours existé. La mise sur pied du master 120 en Études européennes conjointement organisé par les FUSL et l'UCL en est une illustration parmi d'autres. L'assemblée générale des FUSL tient néanmoins à rappeler que l'UCL a pris, vis-à-vis des FUSL, un engagement ferme, sanctionné par un communiqué officiel du groupe stratégique en date du 12 janvier 2009, concernant la fusion des instituts d'études européennes des FUSL et de l'UCL, avec installation à Bruxelles, sur le site des FUSL, du siège principal de ce futur institut commun. Cet engagement n'a toujours pas été honoré jusqu'à présent ».

Le 28 janvier, *Le Soir* donne un écho fort détaillé de cette prise de position⁶² : « Dans un courrier adressé aux deux responsables de l'UCL, le recteur de Saint-Louis, J.-P. Lambert, et avec lui l'assemblée générale des FUSL, tient à “exprimer sa stupéfaction et sa profonde

⁶² *Le Soir*, 28 janvier 2011.

désapprobation”. Ce courrier de l’UCL, écrit-il, “revient à rompre unilatéralement (sans concertation avec les partenaires FUNDP et FUSL ni, semble-t-il, avec le partenaire FUCaM), cet engagement [à solliciter un nouveau vote du côté des FUNDP] pris trois semaines plus tôt”. Sur le fond, J.-P. Lambert considère que “cette rupture unilatérale, par l’UCL, d’un processus ayant conduit à un projet UCLouvain ambitieux (...) constitue une erreur politique majeure” et qu’“elle représente au surplus un manque de respect vis-à-vis des centaines de membres des personnels de nos quatre institutions qui se sont impliqués (...) dans les nombreux chantiers et groupes de projet”. Il ajoute que l’assemblée générale des FUSL ne s’engagera pas dans des négociations bilatérales en vue d’une éventuelle fusion telle que proposée aujourd’hui par l’UCL. J.-P. Lambert rappelle, à cet égard, que cette formule avait déjà été tentée il y a plus de cinq ans et “que c’est précisément l’impasse à laquelle avait abouti cette démarche qui avait conduit les responsables des quatre universités de l’Académie Louvain à s’engager dans un processus de négociation multilatérale”, lequel avait conduit à la définition du projet UCLouvain, une méga-université dont il brigait ouvertement le rectorat. »

Dans la seconde moitié du mois de janvier, divers contacts sont pris dans l’intention de faire changer la position de l’UCL. Ils n’aboutissent pas. Le 7 février 2011, le président de l’AUL, J.-P. Lambert, écrit aux membres des groupes de travail chargés de mettre au point dans divers domaines les modalités de la fusion que leur mission est achevée.

Le 21 janvier, à son tour, l’assemblée générale des FUNDP réagit aux propositions de l’UCL et aux événements récents. Elle le fait avec beaucoup plus de sérénité que l’assemblée générale des FUSL, ce qui peut bien sûr s’expliquer par les rôles très différents qu’ont joués ces deux universités dans le processus de fusion et dans son échec. Elle décide ceci : « L’assemblée générale des FUNDP prend acte du fait que le moratoire “d’un délai raisonnable” demandé par les négociateurs des FUNDP et accepté dans un premier temps par les autorités de l’UCL (communiqué du 22 décembre cosigné par le président du conseil d’administration et le recteur de l’UCL) n’est plus à l’ordre du jour, et ce suite au courrier du 14 janvier adressé par ces mêmes autorités au recteur des FUNDP. L’assemblée a pris connaissance, dès sa réception, de l’invitation contenue dans le même courrier (...) d’entrer “en négociation bilatérale fondée sur un projet” (...). L’assemblée générale (...) n’exclut (...) pas d’autres collaborations avec des partenaires universitaires ou autres institutions d’enseignement supérieur non universitaires (...). [Elle] mandate son recteur pour entamer dès que possible les négociations avec l’UCL. S’inscrivant dans une démarche de “construction de projets”, elle précise que ces négociations ne se feront pas dans une perspective de fusion. »

Cette décision, aussitôt rendue publique et communiquée aux autres institutions, marque le terme au moins provisoire du grand projet de rapprochement des universités de tradition catholique. Surtout, elle paraît évacuer définitivement le modèle confédéral de gouvernance qui avait été imaginé pour piloter le grand ensemble qui devait en résulter.

3.6. ÉPILOGUE : INTERNE ET EXTERNE

Un article du *Soir* du 31 janvier 2011 laisse entendre que le conseil académique de l’UCL n’aurait pas été bien informé avant de décider, le 10 janvier, d’engager son institution

dans la voie d'une fusion avec les FUCaM⁶³. Selon le quotidien, certains membres du conseil académique de l'UCL estiment avoir été trompés par B. Delvaux, pressé de réaliser l'absorption des FUCaM. L'un d'eux déclare : « Nous avons été mis devant le fait accompli de l'entame d'une fusion bilatérale avec les FUCaM, fusion entamée dans les faits avant même le vote du conseil académique. Le conseil d'administration de l'UCL avait pourtant exprimé une réserve motivée sur cette décision, ce que le recteur Delvaux s'est bien gardé de signaler au conseil académique. » La même personne dit s'étonner d'apprendre, via la presse, l'existence d'échanges de courriers entre autorités universitaires depuis le rejet de la fusion : « Ils auraient dû être transmis au conseil académique, d'autant plus qu'il était signalé en copie ! » La question ne serait pas purement formelle : « On apprend, en lisant le courrier du recteur [des FUSL] dans la presse, que c'est l'une des décisions stratégiques les plus importantes de l'histoire de l'UCL qui n'a pas pu être prise en connaissance de cause par le conseil académique. Elle repose sur de la rétention et de la manipulation d'informations de la part du recteur Delvaux. » Un autre membre du conseil académique de l'UCL ajoute que, alors que les recteurs de l'AUL avaient un accord pour que l'assemblée générale des FUNDP « revote rapidement, avec visiblement toutes les chances de succès, le recteur Delvaux a dit au conseil académique qu'il n'y avait pas d'accord à ce niveau ». Bien plus : « Ce vote sur l'absorption des FUCaM était, selon le recteur Delvaux, censé refédérer l'AUL suite au premier échec. Or, l'on apprend maintenant que l'AUL va implorer⁶⁴ avant même le décret du ministre Marcourt prévu mi-février. L'UCL vient de rater son rendez-vous avec l'histoire. À cause du bras de fer de son recteur avec celui des FUSL. »

Pour sa part, le recteur de l'UCL réagit comme suit dans le même journal : « Il est faux de dire que j'ai manqué de transparence envers les membres du conseil académique. La lettre qui a été envoyée aux autres universités a été adoptée après que je leur ai communiqué tous les éléments d'information qui étaient en ma disposition alors. J'ai, comme toujours, donné un maximum d'informations. » Il ajoute ne pas souhaiter commenter la lettre du recteur des FUSL : « Mon objectif est, une fois encore, de travailler dans la sérénité et de rassembler le plus de forces possibles autour d'un même projet, tout en faisant le meilleur usage possible des deniers publics. »

De façon assez surprenante, les questions posées par cet article du *Soir* ne semblent pas avoir beaucoup d'écho au sein de l'UCL ; on n'en trouve pas de trace dans les réunions ultérieures du conseil académique.

⁶³ *Le Soir*, 31 janvier 2011.

⁶⁴ En réalité, l'AUL continuera ses activités régulières (doctorats, procédures pédagogiques, coopérations diverses), à l'exclusion des matières concernant le projet de fusion. Le décret Paysage du 7 novembre 2013 prévoira dans son article 106 que les académies universitaires seront dissoutes dès que le gouvernement de la Communauté française aura approuvé les statuts des pôles académiques auxquels elles appartiennent. Cette dissolution sera confirmée par l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 1^{er} octobre 2014 approuvant les statuts des asbl Pôle hainuyer, Pôle académique Louvain, Pôle académique de Namur, Pôle académique de Liège-Luxembourg et Pôle académique de Bruxelles (*Moniteur belge*, 25 novembre 2014). Sur tout ceci, cf. J.-É. CHARLIER, M. MOLITOR, « Le décret définissant le paysage de l'enseignement supérieur francophone ("décret Marcourt") », *op. cit.*

4. ESSAI D'INTERPRÉTATION

La mise en œuvre du projet de création d'une université nouvelle, l'UCLouvain, au départ de quatre institutions différentes par leur histoire, leur taille et leurs structures, a demandé un effort considérable pendant cinq années de la part des institutions elles-mêmes, d'une partie de leurs membres comme de leurs directions. L'investissement financier – important – qu'elles ont consenti est peu de choses à côté de l'effort de créativité et d'imagination dans la recherche de solutions, une fois qu'a été défini et acquis l'objectif de rapprochement et d'intégration. Le projet, bien que soutenu par cet effort considérable, a échoué parce qu'il ne s'est pas trouvé une majorité suffisante dans une des institutions. Le vote de l'assemblée générale des FUNDP n'explique toutefois pas, à lui seul, l'échec du projet. Ajoutons que l'hypothèse d'un vote négatif dans une des institutions était plausible dès le départ et qu'il est surprenant qu'aucune réaction appropriée n'avait été préparée. Quoi qu'il en soit, si le vote de l'assemblée générale des FUNDP a permis l'échec, il ne l'a pas causé. S'il faut expliquer et montrer comment, malgré l'effort considérable consenti par de très nombreuses personnes et l'engagement profond des institutions elles-mêmes, il s'est trouvé une minorité capable d'enrayer ce processus, il faut aussi tenter de comprendre pourquoi les institutions partenaires n'ont pu trouver en elles-mêmes les ressources nécessaires pour dépasser ce qui se présentait comme un incident de parcours et qu'elles ont rapidement laissé dégénérer en crise majeure.

L'échec du projet de fusion des quatre institutions au sein de l'UCLouvain a des causes multiples, qu'il est difficile d'objectiver de manière exhaustive et nuancée. À côté de facteurs proprement politiques fondés sur le refus d'une association qui aurait abouti à constituer une institution forte à base confessionnelle, ont existé des facteurs beaucoup plus complexes, liés à l'absence de conviction quant à l'utilité profonde du projet, à l'illisibilité des structures de gouvernance, à la crainte de la perte d'autonomie doublée d'une appréhension des mécanismes bureaucratiques attribués à une grande organisation. D'autres facteurs moins facilement objectivables ont certainement joué, parfois de manière importante, telle la nature des relations interpersonnelles entre certains décideurs.

Par ailleurs, il n'est pas facile de faire la balance entre les raisons positives pour chaque institution de s'engager dans le projet (les gains), et, à l'inverse, les facteurs négatifs (les pertes). Si l'UCL se voyait pratiquement renforcée comme institution dominante à travers la formule de l'UCLouvain, son poids politique était ramené en interne à celui des trois autres composantes. Les FUSL renonçaient à une autonomie et à un mode de gestion direct, mais voyaient les bénéfices qu'elles pourraient tirer de leur inscription dans cet ensemble nouveau, notamment en consolidant leur position de pôle d'enseignement supérieur à Bruxelles. Les FUCaM voulaient consolider l'école de gestion qu'elles partageaient avec l'UCL, les FUNDP et les FUSL, et affirmer leur présence dans le Hainaut

face à l'UMons nouvellement constituée. La position des FUNDP était plus nuancée, puisque les partisans du projet (notamment ceux qui collaboraient avec leurs collègues des autres universités de l'AUL au sein de la Louvain School of Management⁶⁵) se heurtaient à une forte contestation, où la crainte de la perte d'autonomie et la faible visibilité des gains réels constituaient des arguments marquants. Aux FUNDP, les facteurs positifs (visibilité internationale accrue, renforcement de certains points forts locaux dans une division du travail inédite) étaient contrebalancés par la crainte d'une perte sensible de maîtrise politique.

Les quelques hypothèses, de statuts fort différents, qui vont être développées ci-dessous sont celles qui paraissent les plus susceptibles d'éclairer les facteurs d'échec.

4.1. LE RELATIF ISOLEMENT DES PORTEURS DU PROJET

De 2004 à 2009, les négociations ont été portées par les mêmes équipes rectorales, qui ont vécu les prémices du projet, son développement et la décision de basculer vers un projet ambitieux après un long temps de recherche. Elles ont progressivement construit une solidarité sur des objectifs communs et sur des méthodes de travail. Cette expérience a provoqué un effet paradoxal d'isolement relatif des porteurs du projet par rapport à la majorité des membres des institutions concernées. Dans certains cas, l'existence du projet n'a été révélée aux organes responsables (par exemple, l'assemblée générale des FUNDP) qu'à l'issue des longs contacts exploratoires. Cette discrétion, sans doute nécessaire, a parfois favorisé l'apparition d'un sentiment de méfiance à l'égard d'autorités soupçonnées de pratiquer la politique du fait accompli. Dans son article consacré à l'analyse de cet échec, B. Coulie, recteur de l'UCL de 2004 à 2009, estime cependant qu'il faut ramener à de justes proportions cette critique de l'« erreur procédurale », dont l'effet aurait été d'isoler les autorités académiques de leurs « bases »⁶⁶. Les délégations syndicales n'ont pas partagé ce point de vue en rappelant, à plusieurs reprises, leur exigence d'une plus grande implication des ressources intellectuelles et culturelles de l'université dans l'élaboration du processus. Le groupe 4X4, de son côté, a également rappelé l'importance de créer un climat *bottom-up* destiné à populariser le projet.

⁶⁵ Si on excepte les administrations, qui ont parfois été plus loin encore dans la mise en cohérence des normes et procédures, la Louvain School of Management et la Faculté des sciences économiques, politiques et sociales de l'UCL ont été les deux instances institutionnelles dans lesquelles l'idée de fusion a été portée au point opérationnel le plus élevé. C'est entre autres dans ces lieux qu'est née et qu'a été testée l'idée de faculté multisite. L'arrêt du processus de fusion à quatre a occasionné de sérieuses difficultés à la Louvain School of Management : les quatre directeurs de site, membres du comité exécutif de la Louvain School of Management, ont présenté leur démission au School Council le 20 décembre 2010. Le projet d'une Louvain School of Management autonome, filiale commune aux quatre universités a alors été abandonné. La Louvain School of Management a été recentrée sur l'UCL avec, fin 2010, deux scénarios, distincts, selon que les FUCaM seraient ou non absorbées par l'UCL. Il a été décidé que ce serait la Louvain School of Management qui demanderait le renouvellement de l'accréditation EQUIS. Les autres partenaires ont été invités à rejoindre le « groupe Louvain School of Management », qui accueillait déjà l'ICHEC.

⁶⁶ B. COULIE, « UCLouvain : stop ou encore ? Ou pourquoi la fusion des universités est un enjeu de société », *op. cit.*, p. 39-50.

Les représentants des universités (équipes de direction, recteurs et vice-recteurs, présidents des conseils d'administration) ont considérablement investi dans les travaux du groupe stratégique pilotant l'ensemble de l'opération. Leur activité, démultipliée par de nombreux chantiers et groupes de travail, a créé une conviction forte autour du projet au sein du réseau – important – de ceux qui y étaient directement impliqués. Par contre, même si une information régulière a été donnée aux membres des institutions concernées, aucune politique systématique de communication n'a été mise en œuvre pour créer une adhésion forte à ce projet de fusion. Malgré les dispositifs d'information et d'explication qui ont été développés (les bulletins réguliers de l'« UCLouvain »), au sein même des universités, le projet de fusion est longtemps resté une hypothèse à côté d'autres plus qu'un axe sur lequel se structurerait le futur des institutions. Il est probable, à cet égard, que le choix de postposer l'engagement final des institutions à la conclusion des travaux des diverses commissions et du groupe stratégique a contribué à créer une indétermination dans une partie de l'opinion des universités, qui ne s'est pas vraiment sentie engagée par les décisions successives adoptées de 2007 à 2010.

Il faut aussi relever que la presse a joué un rôle paradoxal. Tout au long du processus de rapprochement, elle s'est plus souvent faite l'écho des problèmes posés par la fusion que des points positifs que celle-ci apportait. Si les propos des responsables des diverses institutions ont été régulièrement relayés, ils ont été assez systématiquement assortis d'un contrepoint critique. En décembre 2010, peu avant le vote, la presse a donné simultanément la parole aux recteurs, qui ont présenté et défendu leur choix, et aux détracteurs du projet comme si leurs avis avaient le même poids et reposaient sur des arguments équivalents. Cette mise face à face des deux discours a été opérée sans qu'il soit fait état des opinions positives qui s'exprimaient au sein des universités concernées. Les conditions du scrutin ont fait que les journaux ont beaucoup plus insisté sur les 31,8 % d'opposants de l'assemblée générale des FUNDP que sur les 68,2 % de partisans de la fusion, représentant pourtant une majorité significative.

Au-delà du périmètre de l'AUL, le projet de fusion des quatre universités n'a que rarement été considéré comme un changement utile ou une innovation susceptible d'entraîner des développements inédits dans le monde de la recherche et de l'enseignement. À l'intérieur même du champ de l'enseignement supérieur comme dans le monde politique, on a d'abord craint les déséquilibres liés à l'apparition d'une structure nouvelle en raison de sa dimension inédite. Au total, en dehors de l'enceinte de l'AUL, il s'est trouvé peu d'avocats du projet de fusion.

4.2. LES CHANGEMENTS D'ÉQUIPES RECTORALES EN COURS DE PROCESSUS

Les quatre institutions ayant concouru au projet UCLouvain avaient des configurations de pouvoir interne assez différentes. C'est aux FUSL que la concentration du pouvoir était la plus forte ; un rectorat fort devait y créer la conviction d'une assemblée générale attentive (composée du conseil d'administration plus une voix). Aux FUCaM, un conseil d'administration influent travaillait en tandem avec le rectorat. La plupart des membres extérieurs du conseil étaient acquis au projet de fusion, mais il n'en allait pas tout à

fait de même des membres intérieurs (qui représentaient les diverses composantes de l'institution). Aux FUNDP, l'assemblée générale et le conseil qui la représente avaient un poids déterminant, même si le rectorat disposait de fortes marges d'initiatives et d'impulsions. À l'UCL, le conseil d'administration ne faisait pas vraiment contrepoids au rectorat, qui occupait une position dominante ; les membres extérieurs du conseil étaient résolument acquis au projet, alors que les représentants des étudiants et une partie de l'équipe dirigeante ont manifesté plus de réserves à partir de septembre 2009.

Les FUSL sont la seule université où l'équipe dirigeante a assumé le projet depuis sa genèse jusqu'à sa conclusion. Même si, au départ, les opinions y étaient fort partagées sur l'intérêt ou l'utilité du projet, les discussions internes, portées par le rectorat, ont abouti à une adhésion qui s'est manifestée par une sorte de loyauté de raison, fondée sur un bilan où les arguments positifs l'emportaient sur les craintes ou sur les hésitations. Lors de la crise de décembre 2010-janvier 2011 qui a suivi le vote insuffisant de l'assemblée générale des FUNDP, le recteur des FUSL, J.-P. Lambert, qui présidait l'AUL (et le groupe stratégique), a tenté avec constance de maintenir le cap en proposant une fusion à trois (UCL, FUSL, FUCaM), construite sur les principes qui avaient été approuvés par les trois institutions dans la perspective de la fusion à quatre.

Aux FUCaM, la continuité des opérations a été assumée par un conseil d'administration assez largement acquis au projet, malgré les réticences de certains administrateurs, tentés un moment par d'autres pistes, notamment par l'exploration des possibilités ouvertes par les dirigeants de la nouvelle Université de Mons, alors qu'elles en avaient été écartées quelques années plus tôt par des dirigeants de l'UMH. Le vice-président du conseil d'administration a inlassablement soutenu le scénario de fusion des FUCaM dans l'UCL, tant lorsque le projet était mené à quatre que lorsqu'il est devenu un projet à deux. Le nouveau recteur, B. Jourquin, a pris sa charge en septembre 2010 et a suivi la politique de son prédécesseur, C. Delporte, qui était aux origines du projet de fusion et avait présidé avec beaucoup d'énergie les réunions parfois difficiles du groupe stratégique.

Aux FUNDP, le recteur, Y. Pouillet, qui a succédé en septembre 2010 à M. Scheuer, avait été un adversaire du projet de fusion, ce qui avait peut-être contribué à son élection par l'assemblée générale. Lors de sa prise de fonction, il a néanmoins assumé les engagements pris par son institution et a défendu le projet, sans cependant être suivi par tous ceux qui avaient soutenu sa candidature au rectorat. Après le vote insuffisant de décembre 2010, il a tenté de sauver le projet en acceptant l'idée d'une nouvelle consultation.

À l'UCL, c'est en septembre 2009 que le rectorat a changé, B. Delvaux succédant à B. Coulie, l'un des instigateurs du projet. Au-delà du changement de recteur, avec le départ de l'ancienne équipe dirigeante, ont disparu des personnes qui avaient porté le projet depuis ses origines, mais aussi des interlocuteurs qui avaient créé des liens de confiance avec les autres institutions, permettant de dépasser les résistances rencontrées à diverses étapes du processus. Le nouveau rectorat de l'UCL a assumé la poursuite du projet, respectant les engagements pris auparavant, mais, fin 2009 et début 2010, des doutes sont apparus au sein de la nouvelle équipe. Certains de ses membres ont mal accepté ce qu'ils considéraient comme un déséquilibre entre les fonctions centrales de la nouvelle université et le pouvoir considérable que conservaient les sites (garanti par le droit de veto sur les matières qui relevaient de leur autorité). On ne peut d'ailleurs pas écarter l'hypothèse selon laquelle les représentants des FUNDP, des FUSL et des FUCaM ont réclamé le maintien de prérogatives importantes aux sites parce qu'une partie de l'opinion

des institutions qui les avaient mandatés assimilait les fonctions centrales de la future nouvelle université à l'UCL elle-même, et ne souhaitait pas se départir d'une certaine prudence par rapport à cette institution soupçonnée d'être trop puissante pour être désintéressée. L'imprécision de la cible ou du point d'arrivée du système en 2015 nourrissait également les craintes de certains à l'UCL. Enfin, l'examen des structures de gouvernance prévues, produit de multiples compromis accumulés au cours des années, leur a fait craindre une rigidité nuisible pour l'UCL. Comme on l'a vu plus haut, ces questions ont été à l'origine du report d'un an de l'opération de fusion prévue initialement pour septembre 2010 et d'un nouvel examen des structures de gouvernance.

4.3. L'ABSENCE DE MÉCANISMES DE MÉDIATION

Après le vote insuffisant de l'assemblée générale des FUNDP, les autorités de l'UCL n'ont pas immédiatement abandonné l'idée de fusion (ce que confirme la résolution du conseil d'administration du 22 décembre 2010), mais ont proposé un autre scénario destiné à corriger les faiblesses qu'elles identifiaient dans le projet dont elles avaient hérité. La crise de janvier 2011 et l'échec définitif du projet qui s'en est suivi trouvent leur origine dans l'incompatibilité radicale des deux scénarios en présence : d'un côté, l'UCL a exprimé sa volonté de poursuivre en revoyant certains principes de base (la nouvelle approche « bilatérale ») et, de l'autre côté, les FUSL ont demandé le maintien du scénario original, aux conditions initiales, pour les trois institutions ayant approuvé le projet, en ouvrant aux FUNDP la possibilité de rejoindre le processus lorsqu'une nouvelle consultation de leur assemblée générale les y aura autorisées.

Chaque scénario obéissait à une logique propre. Le scénario choisi par les autorités de l'UCL en janvier 2011 marquait une rupture par rapport à la logique qui avait prévalu jusque-là, et cette rupture s'explique surtout par l'arrivée d'une nouvelle équipe rectorale qui considérait que le projet comportait une série de défauts qu'il était impératif de corriger. Le scénario défendu par les FUSL s'inscrivait dans la stricte continuité de la dynamique du projet et des étapes successives qu'il avait franchies. Il y a eu confrontation de deux scénarios rigides qui se présentaient comme non amendables. Leur confrontation a été d'autant plus dure qu'elle s'est opérée dans un climat marqué par la déception et la lassitude de nombreux acteurs. Aucune médiation, interne ou externe, ne s'est présentée, qui aurait permis de dépasser la crise et de reprendre le projet. Les débats qui ont suivi les votes de décembre 2010 ont été largement confinés aux autorités des différentes institutions, ce qui peut aider à comprendre pourquoi aucune instance interne au périmètre de l'AUL ne s'est proposée pour donner une chance d'aboutir au projet de fusion.

Il ne semble pas y avoir eu de communication entre des membres ou des corps des diverses institutions pour tenter d'influer sur le processus. De la même manière, on ne trouve aucune trace d'une intervention d'instances d'influence comme le groupe 4X4, les délégations syndicales, pourtant clairement acquises au projet, ou les organisations du corps académique. Leurs abstentions ont laissé les autorités des universités isolées dans leur confrontation. Des responsables politiques ne sont pas davantage intervenus pour sauver la situation. Leur absence indiquerait combien le projet poursuivi pendant cinq

ans était isolé des préoccupations ordinaires des milieux politiques réputés proches de l'AUL. Elle pourrait démontrer aussi que le pilier chrétien n'était plus capable de proposer des régulations utiles à des institutions censées lui appartenir ou, au contraire, que celles-ci s'en étaient résolument écartées.

Le silence de tous ces grands témoins a permis que la tension entre deux modèles de gouvernance, qui s'est révélée après le vote de l'assemblée générale des FUNDP et qui était profondément politique et exigeait un débat approfondi pour être résorbée, prenne de plus en plus l'apparence d'une médiocre querelle entre deux hommes, c'est-à-dire entre les recteurs qui assuraient la défense de l'un et l'autre modèle.

4.4. LA PERMANENCE D'UN PARADOXE

Avec le recul, il apparaît que la dynamique de la fusion a été marquée par un paradoxe dont les effets n'ont probablement pas été mesurés au départ. La fusion, qui était une hypothèse parmi d'autres en 2005, est devenue progressivement une intention en 2007, puis un projet engageant les quatre institutions en 2008. Cette dynamique n'a pas empêché certaines institutions de poursuivre des choix politiques originaux et spécifiques, indépendamment de leur engagement dans cette perspective collective. L'UCL, par exemple, a décidé, sans concertation avec ses partenaires associés au projet de fusion, une ambitieuse réforme de ses structures visant à réorganiser de manière inédite les structures d'enseignement et de recherche en distinguant, d'une part, les facultés et les écoles, chargées de l'enseignement, et, d'autre part, les instituts, en charge de la recherche. Cette structuration nouvelle était associée à de nouveaux mécanismes d'allocation des moyens. La réforme était l'aboutissement d'une réflexion engagée depuis longtemps dans plusieurs milieux de l'UCL ; elle a été adoptée au terme d'un processus difficile, marqué par de multiples débats.

Le paradoxe est que cette réforme a été adoptée indépendamment du projet de fusion, ce qui a généré deux effets secondaires aussi pernicious l'un que l'autre sur le processus de fusion à quatre. D'une part, cela a confirmé, auprès de l'opinion interne à l'UCL, que la fusion n'était qu'une hypothèse, qui n'avait pas d'effets à court ou moyen terme sur les choix de structure de l'université et lui a donc conféré un caractère secondaire dans les options politiques de l'institution. D'autre part, cette décision non concertée a eu pour effet d'indiquer aux partenaires de l'UCL que celle-ci entendait garder la maîtrise de ses décisions, indépendamment de son implication dans le processus de fusion. Il n'est pas certain que les dirigeants de l'UCL ont eu conscience des conséquences de leur choix (même si on ne peut toutefois pas non plus exclure cette hypothèse), mais il est évident que, pour beaucoup, ils ont contribué à maintenir au projet de fusion le statut d'une intention à laquelle on travaillait plus que celui d'une résolution ferme qui engageait chaque institution et qui ordonnait dès lors ses choix et ses décisions.

Malgré les informations qui ont été régulièrement diffusées auprès du personnel des universités concernées, la crédibilité de la fusion et, au-delà, celle de la nouvelle institution ont été largement entamées par le fait que celles-ci restaient de l'ordre de la perspective, de l'horizon lointain et qu'elles n'apparaissaient dès lors pas comme les produits concrets d'engagements fermement décidés. Il apparaît clairement aujourd'hui que postposer

la décision finale au terme du processus de préparation a contribué à conserver au projet un statut d'hypothèse, ce qui a freiné l'engagement dans des réalisations.

4.5. LA QUESTION DE L'AUTONOMIE

L'autonomie de chaque entité au sein de l'ensemble nouveau est restée jusqu'au bout un enjeu majeur sur lequel les compromis ont eu du mal à s'établir et n'ont jamais pu être stabilisés. Une partie importante de l'opinion des FUNDP, des FUSL et des FUCaM redoutait de perdre de l'autonomie, dès lors que des compétences et des capacités de décision seraient appelées à migrer vers un centre assez systématiquement identifié à l'UCL. Les euphémismes « transversalité » ou « fonctions centrales » ont été impuissants à réduire cette inquiétude. En écho, certains milieux de l'UCL ont vu dans la fusion le risque d'une limitation de la capacité de choix de leur université. Les mécanismes de gouvernance ont prévu une très large autonomie dans la gestion des premiers cycles sur chaque site, et le maintien des programmes des deuxièmes et des troisièmes cycles ainsi que de la recherche. En outre, un droit de veto attribué à chaque vice-recteur de site a été instauré pour permettre à chaque site de préserver ses intérêts spécifiques. Par contre, une des idées avancées dans les premiers temps du projet – à savoir le fait d'assurer l'existence et le développement, sur chaque site, d'un « point fort » exclusif concentrant l'effort de toute l'institution concernée – et qui avait fait l'objet d'un assez large consensus, n'avait pas encore connu de concrétisation. Enfin, les propositions relatives à la distribution des responsabilités entre des personnes issues des diverses universités n'avaient guère progressé. En résumé, les mécanismes défensifs étaient bien au point, mais les accomplissements concrets qui auraient attesté la réalisation de l'université nouvelle ont tardé à se manifester.

Après quatre années de travail sur le projet de fusion, la préférence persistait, notamment aux FUNDP, pour une approche fédérale qui s'opposait à l'approche intégrative défendue par l'UCL. Cette préférence fédérale était nourrie par la permanence d'une ambiguïté, qui n'a jamais été vraiment levée, autour de la nature même de l'institution qui sortirait de la fusion. Le scénario original, adopté après de longues négociations, était celui de la création d'une nouvelle institution par les apports des quatre universités existantes. Dans la pratique, il était difficile pour une partie importante des membres de l'UCL de se départir de l'idée selon laquelle cette nouvelle institution serait l'UCL renforcée de l'apport des trois autres universités. Cette représentation des choses n'a pas été ignorée dans les autres institutions et a nourri la conviction des opposants au projet que celui-ci ne visait pas autre chose qu'une forme de colonisation au profit de l'UCL. Ce sentiment était largement présent aux FUNDP et existait aussi aux FUSL et aux FUCaM, même s'il a abouti à des choix différents.

Au total, le sentiment grandissant à l'UCL que le bénéfice de l'opération restait fort mince au regard des contraintes nouvelles qu'elle allait entraîner, combiné à la méfiance des partenaires, a nourri les réserves qui se sont exprimées au moment des votes. Si le projet a été approuvé par 22 voix contre 11 au conseil académique de l'UCL et par 30 voix contre 14 à l'assemblée générale des FUNDP, ces majorités confortables ne pouvaient dissimuler l'existence d'une réticence sensible.

4.6. LES LIMITES DE LA DÉMOCRATIE UNIVERSITAIRE

Au début des années 2000, dans le sillage de la réforme de Bologne et de l'attention portée aux systèmes d'enseignement supérieur, la Conférence des recteurs européens (CRE)⁶⁷ a accordé une grande importance aux systèmes de gouvernement des universités. Les travaux d'évaluation qu'elle a entrepris ont mis en évidence la multiplicité des formes de gouvernement universitaire. Les promoteurs de l'opération ont imaginé qu'il serait possible d'introduire une nouvelle forme de rationalité dans les mécanismes de décision et ont suggéré, dans un certain nombre de cas, de s'inspirer des mécanismes de gouvernement en vigueur dans le monde économique ou, plus souvent, dans des institutions anglo-saxonnes, elles-mêmes plus familières de la distinction entre les matières proprement académiques et les matières économiques ou techniques. Les analyses ont mis en évidence que les mécanismes de gouvernement des institutions universitaires, parfois baroques pour un regard extérieur, étaient bien souvent le produit d'une adaptation à des contraintes culturelles ou politiques singulières.

Les quatre institutions de l'AUL ont été confrontées à la difficulté singulière de conduire le processus de la fusion à travers des systèmes de décision originaux. Dans une entreprise industrielle, le processus de fusion aurait été conduit par le comité de direction, sous le contrôle du conseil d'administration, procédant aux consultations nécessaires (conseil d'entreprise) et soumettant le projet final à l'assemblée des actionnaires. Il n'en a pas été de même au sein de l'AUL, où le processus de décision n'a pas été facilité par la complexité des mécanismes de décision existant dans chaque institution et par la diversité des acteurs intervenant dans le processus.

Dans le système universitaire, les équipes dirigeantes (c'est-à-dire les équipes rectorales) constituent une sorte d'exécutif, qui dispose de fortes capacités d'initiative, mais qui est contrôlé par une instance législative dotée de compétences proprement politiques : conseil académique (UCL), assemblée générale (FUNDP et FUCaM) ou conseil de direction (FUSL). Les institutions ayant le statut d'asbl (FUNDP, FUSL, FUCaM) disposent, selon les termes de la loi du 27 juin 1921, d'une assemblée générale, véritable organe souverain de l'institution et instance de contrôle politique. À l'inverse de ce qui se passe dans d'autres sphères institutionnelles, les conseils d'administration des universités – organes responsables devant la loi et représentants officiels des universités – n'ont, dans la pratique, qu'une capacité formelle de décision sur une matière telle que la fusion, dans la mesure où les assemblées générales, conseils académiques ou conseils de direction disposent de la légitimité de la décision⁶⁸. Les organes législatifs des universités sont composés de manière complexe : autorités académiques (rectorat et doyens des facultés), représentants des corps ou des composantes de l'université (personnel académique, scientifique et administratif, et étudiants). Depuis le décret sur la participation étudiante⁶⁹,

⁶⁷ Depuis lors, la CRE a fusionné au sein de l'Association européenne des universités (AEU), qui constitue un lobby important dans le domaine de l'enseignement supérieur en Europe (cf. le site Internet du Conseil de l'Europe : www.coe.int).

⁶⁸ Ce commentaire ne s'applique qu'aux institutions composant alors l'AUL. Il n'en va pas de même, par exemple, à l'ULB, où le conseil d'administration est l'instance législative de l'université en plus qu'il en constitue le représentant légal.

⁶⁹ Décret du 21 septembre 2012 relatif à la participation et à la représentation étudiante dans l'enseignement supérieur, *Moniteur belge*, 23 octobre 2012.

la représentation étudiante compte des membres dans la plupart des organes concernés. Les autorités académiques disposent d'une forte capacité d'initiative et leur pouvoir est souvent important sur nombre de matières qui composent la vie ordinaire des universités, mais les questions politiques importantes nécessitent obligatoirement l'approbation des instances législatives.

Les diverses composantes de l'université ont des expériences, des sensibilités et parfois des visions très différentes de la nature et du devenir de l'université. Il est clair qu'un processus comme la fusion de plusieurs institutions en une entité nouvelle est apprécié à partir de critères qui correspondent souvent à une expérience singulière de l'université, et qu'il n'est pas évident de faire converger ces analyses et ces jugements vers une vision commune. Il n'est pas illogique que le représentant des étudiants de l'UCL, Julien Didier, ait motivé le vote négatif des étudiants par une double critique portant sur le « recul démocratique » créé selon lui par la fusion et l'absence de réponse aux questions de financement des universités, ce dernier point étant pourtant fort éloigné des objectifs de la fusion elle-même⁷⁰. En réalité, il est fort probable que la fusion n'a pas toujours été évaluée sur ses objectifs propres, mais sur des éléments périphériques correspondant à des visions singulières du projet. Dans l'article qu'il a consacré à l'échec du projet de fusion, B. Coulie impute à la multiplicité des intervenants, fonctionnant parfois sur des registres singuliers, l'origine du schéma fort complexe de gouvernance produit par les négociations⁷¹. Les textes de base, qui sont le produit d'une série de compromis, ont fait l'objet d'amendements successifs lors de leur examen par d'autres instances. Le processus a été multiplié par l'intervention, dans chaque institution, d'instances de consultation, de vérification et d'approbation.

Les universités sont des systèmes complexes, dans lesquels coexistent des instances assumant diverses fonctions de délibération, de décision et de contrôle. Ces fonctions se hiérarchisent à divers niveaux de fonctionnement (départements, facultés, université, etc.) mais constituent autant des organes qui interviennent dans la formulation d'une politique ou l'adoption d'une décision que des systèmes complexes de pouvoirs et de contre-pouvoirs. Si la collégialité (impliquant l'idée d'égalité) et la délibération constituent des règles culturelles puissantes, elles ne s'imposent qu'à une partie des membres de l'université. Les universités ne sont plus composées aujourd'hui d'enseignants ou de chercheurs égaux devant les missions de l'institution ; ce sont aussi de grands ensembles hiérarchisés, marqués par la division du travail et caractérisés par une distribution inégale des ressources et des capacités d'initiative. Si, dans de nombreuses matières, l'autorité est distribuée selon les mêmes critères que ceux qui prévalent dans toutes les administrations, le pouvoir proprement politique, c'est-à-dire la capacité de peser sur les orientations de l'institution, est confiée à certains pour un temps donné par le mécanisme du mandat. L'historien et politologue français René Rémond a montré comment la mission de la direction d'une université l'oblige à construire des projets ou des perspectives d'action

⁷⁰ *Le Soir*, 15 décembre 2010. Par contre, si les délégués étudiants ont voté « non » lors de la consultation finale, leur participation aux travaux du groupe 4X4 qui avait appuyé le projet laissait entendre qu'ils n'y étaient pas opposés. Ce double langage n'a pas toujours été bien compris.

⁷¹ B. COULIE, « UCLouvain : stop ou encore ? Ou pourquoi la fusion des universités est un enjeu de société », *op. cit.*

qui parlent à des publics différents par l'âge, par l'expérience, par la nature du lien ou de l'implication dans l'institution ⁷².

Dans le cas du projet de fusion, il est fort probable que les promoteurs du projet, animés eux-mêmes par des sentiments parfois mélangés, ne soient pas parvenus à démontrer la légitimité et l'importance ou l'intérêt du projet au regard des différentes sensibilités. Chacun a eu une raison légitime d'exprimer un doute et les arguments positifs, de portée ou d'intérêt général, n'ont pas suffi à l'emporter. Ce cas particulier pose la question de la légitimité de la décision dans la culture politique universitaire : qu'est ce qu'une décision légitime ? Une décision portée par une instance légitimement mandatée à cet effet ? Une décision approuvée par tous ceux qu'elle concerne (enseignants et étudiants sont-ils concernés de la même manière ?) ? Une décision approuvée par une majorité (quelle majorité ?) ?

Au terme de cette expérience, si certains ont cru bon de célébrer l'échec d'un projet dont ils craignaient l'issue, il s'en est trouvé d'autres qui ont déploré, à tout le moins, l'extraordinaire gaspillage de créativité et de ressources diverses. Ceux-là ont estimé qu'il était des échecs irresponsables. Dans *Le Soir* du 18 décembre 2010, Béatrice Delvaux, rédactrice en chef, écrivait : « Le vote à Namur, qui a refusé la fusion avec les universités sœurs, est évidemment démocratique et suit les règles. Mais au final, ces situations d'incertitude (...) sont hautement préjudiciables. Aucune des universités francophones ne sait de quoi son avenir sera fait. Quelles collaborations entre quelles facultés ? Quels étudiants sur quels campus ? Les recherches, regroupées ou non ? Les négociations menées ressemblent aux *rounds* infinis des hommes politiques pour refonder la loi de financement (...). Gaffe cependant. Ce qui se joue ici (...), ce sont les forces et l'élite de demain, les jeunes francophones et leur avenir, qui sont les otages de cet imbroglio. Cela réclame autre chose que des jeux de pouvoir et des tergiversations sans fin. Il faut rapidement concrétiser des stratégies claires, ambitieuses et compétitives face à l'étranger. Cela exige des certitudes. Nous en sommes désormais très loin. » ⁷³

⁷² R. RÉMOND, *La règle et le consentement : gouverner une société*, s.l. [Paris], Fayard, 1979.

⁷³ *Le Soir*, 18 décembre 2010.

ANNEXE

Sigles des établissements d'enseignement supérieur cités dans ce volume

En Communauté française

FPMs	:	Faculté polytechnique de Mons
FUCaM	:	Facultés universitaires catholiques de Mons
FUNDP	:	Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix
FUSAGx	:	Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux
FUSL	:	Facultés universitaires Saint-Louis
HE Vinci	:	Haute École Léonard de Vinci
ICHEC	:	Institut catholique des hautes études commerciales
IHECS	:	Institut des hautes études des communications sociales
ILMH	:	Institut libre Marie Haps
UCL	:	Université catholique de Louvain
ULB	:	Université libre de Bruxelles
ULg	:	Université de Liège
UMH	:	Université de Mons-Hainaut
UMons	:	Université de Mons

Hors Communauté française

KUL	:	Katholieke Universiteit Leuven
UAntwerpen	:	Universiteit Antwerpen
UGent	:	Universiteit Gent

Derniers numéros parus

- 2273-2274 Le décret définissant le paysage de l'enseignement supérieur francophone (« décret Marcourt »)
Jean-Émile Charlier et Michel Molitor
- 2271-2272 Les projets de fusion dans l'enseignement supérieur en Hainaut et dans le Luxembourg
Jean-Émile Charlier et Michel Molitor
- 2269-2270 L'échec du projet de fusion au sein de l'Académie universitaire Louvain
Michel Molitor et Jean-Émile Charlier
- 2268 Les dynamiques de fusion dans l'enseignement supérieur francophone de 1999 à 2009
Jean-Émile Charlier et Michel Molitor
- 2266-2267 La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives
Frédéric Bouhon, Christoph Niessen et Min Reuchamps
- 2264-2265 Les élections sociales de 2004, 2008 et 2012
Pierre Blaise
- 2263 La garantie européenne pour la jeunesse
Sitto Can
- 2262 Hart boven Hard et Tout autre chose
Serge Govaert
- 2260-2261 L'action du FDF dans les Régions et Communautés (1971-2014)
II. Institutions bruxelloises
Catherine Lanneau
- 2258-2259 L'action du FDF dans les Régions et Communautés (1971-2014)
I. Parlement de la Communauté française et Parlement flamand
Catherine Lanneau
- 2257 Changement climatique et familles politiques en Europe
Karin Möhler, Grégory Piet et Edwin Zaccai

CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES

CRISP

Fondateur : Jules Gérard-Libois

Président : Vincent de Coorebyter

Équipe de recherche :

Étienne Arcq, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Vaïa Demertzis, Jean Faniel (*directeur général*), Christophe Goethals (*coordinateur du secteur Économie*), Cédric Istasse, John Pitseys, Marcus Wunderle

Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Roland Michel (*administrateur délégué*), Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants