

TABLE RONDE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Rapport de synthèse du groupe de travail « Financement »

Avril 2010

Ont contribué aux travaux :

Josephina DE CICCIO (HEPH-Condorcet), coprésidente, Jean-Paul LAMBERT (FUSL), coprésident, Anne BARTHÉLEMY (UCL), Philippe BOUILLARD (ULB), Albert CORHAY (ULg), Christiane CORNET (CGSP), Bernard CUVELIER (Commissaire Univ.), Yves DECHEVEZ (EPS), Michel DUMONT (SLFP), Patrick DYSSSELER (HELDB), Martine EVRAUD (CSC/SP), Yvan FLASSE (ERG), Marc FOURNY (HERS), Romain GAUDRON (FEF), Pascal GILLES (Commissaire HE), Bruno GOOSSE (ARBA), Nicolas GÖRTZ (FEF), Michaël HOLZEMANN (Unécof), Chantal KAUFMANN (DGENORS), Sylvie KWASCHIN (SEL-Setca), Cécile LECRENIER (UCL), Grégory LEWKOWICZ (CorSci), Alexandre LODEZ (HELMo), Jacques NEIRYNCK (CSC), Jos PALANGE (CNE), Marc PARTOUCHE (ARBA), Didier RUBAN (SLFP), David STIRVAY (CorSci), Pierre VANDERLIN (CGSP), Dany VINCE (UMons), Didier VIVIERS (ULB), Hélène WALLEMACQ (Unécof), Isabelle WARGNIES (SLFP), Benoît BAYENET (Cab. MARCOURT), Théo DRAKIDIS (Cab. MARCOURT), Mathias ELBERHOUMI (Cab. NOLLET), Yves ROGGEMAN (Cab. MARCOURT), secrétaire.

Déroulement des travaux

Première partie

Durant la première période, le groupe de travail s'est réuni à deux reprises : le 7 janvier et le 11 février 2010. Il avait en effet d'emblée constaté que son sujet était essentiellement transversal par rapport à ceux des autres groupes de travail de la Table Ronde. Il ne pouvait donc espérer mener des travaux aboutis sans intégrer les pistes, au moins provisoires ou partielles, proposées par ces autres groupes. Il en résultait que ses travaux seraient en décalage par rapport à ceux des autres groupes, donc principalement concentrés après la réunion plénière intermédiaire, et qu'il ne pourrait, dans son rapport intermédiaire, avancer que des pistes, provisoires et partielles, en matière de principes généraux.

À défaut de véritable rapport intermédiaire approuvé, une synthèse, rédigée et présentée par les coprésidents, a clairement décrit cette situation.

Ces premières réunions ont donc essentiellement été consacrées à une présentation des différents systèmes et à un échange de type « *brain storming* » entre les participants présentant leurs diverses expériences, les avantages et inconvénients de l'existant et les questions soulevées par son évolution possible.

Quelques principes généraux ont toutefois émergé de ces réunions et ont été repris dans cette synthèse intermédiaire. Ils sont évidemment intégrés dans ce document.

Seconde partie

Le groupe de travail s'est ensuite réuni à quatre reprises : les 10, 17 et 24 mars 2010, puis le 1^{er} avril pour la finalisation et l'adoption de ce rapport.

Il a organisé ses travaux sur la base d'un ordre du jour proposé par les coprésidents et formulé en « différents types de questions à aborder. » Au fur et à mesure du déroulement

des réunions, ces thèmes se sont enrichis et complétés à la demande des membres du groupe, en fonction de l'avancée du questionnement.

Ce rapport a été élaboré alors que la plupart des autres groupes n'ont pas encore finalisé le leur. Par conséquent, certains points ont été étudiés sur base d'hypothèses plausibles et des éléments de conclusions provisoires dont les membres avaient été informés.

En outre, le groupe de travail constate qu'il n'a pu réaliser une véritable évaluation des systèmes actuels — ce qui lui aurait permis d'en identifier de façon plus quantifiée les éléments positifs et négatifs — ni disposer d'une équipe de soutien disposant de l'expertise technique qui eût été nécessaire pour tester l'impact, sur le financement des différents types d'enseignement supérieur et des différents établissements, de propositions précises de modifications possibles des décrets régissant les différents types d'enseignement supérieur.

Il en résulte que ce rapport ne peut avancer des propositions appuyées sur des simulations techniques précises ; il s'exprime donc plutôt en principes et règles générales qui, pour être traduits en formules budgétaires devront faire l'objet ultérieurement de simulations fines à soumettre, le moment venu, aux acteurs concernés.

Principes généraux

Les membres du groupe ont relevé la grande technicité que représente la conception d'un modèle de financement de l'enseignement supérieur. Il leur est donc impossible, avec les moyens et les délais dont ils disposaient, de présenter un système complètement abouti et détaillé. Leur méthode de travail a été :

« Raisonçons de façon prudente et réaliste. »

Ils proposent donc quelques pistes importantes de nature à faciliter une réforme harmonieuse du système visant à construire, au sein même de la CfWB un « Espace de l'Enseignement Supérieur ». Le maître mot est « mobilité », dans le respect de la législation,, tant des personnels que des étudiants, ce qui suppose collaborations, harmonisation des situations et convergence des législations.

En prémices, **quelques principes fondamentaux** conduisent la réflexion.

1. Il s'agit d'une réforme susceptible d'affecter tout l'enseignement supérieur ; elle s'inscrit dans la durée, donc s'exprime en principes généraux, simples et peu nombreux.
2. Une approche globale, harmonisée et simple doit permettre plus de transparence, plus de solidarité, une meilleure gestion et des parcours individuels simplifiés. Elle doit éviter les possibilités d'ingénierie et les collaborations de façade.
3. L'équité et la prise en compte de toutes les missions spécifiques doivent guider le financement public, avec contrôle de l'usage en fonction des objectifs visés.
4. La relative stabilité des moyens des établissements des divers types d'enseignement supérieur, notamment via un mécanisme de lissage et de solidarité au sein de plus grandes entités, permet une meilleure vision et planification stratégique.

5. L'optimisation de l'usage des moyens publics implique, notamment, de limiter l'effet de concurrence stérile entre établissements — que ce soit en nombre d'étudiants ou en offre de formations — et d'inciter aux collaborations.

Enfin, par rapport aux moyens affectés par la CfWB à son enseignement supérieur, le groupe de travail ajoute les remarques suivantes, qui doivent être considérées comme **des recommandations**.

6. Les moyens actuels sont objectivement insuffisants : ils n'ont pas suivi l'accroissement du nombre d'étudiants. Selon toutes les statistiques disponibles, l'enseignement supérieur a été défavorisé par rapport aux autres niveaux d'enseignement. L'enveloppe globale de financement des divers types d'enseignement supérieur doit donc être augmentée substantiellement (par rapport aux montants tels qu'inscrits dans les décrets actuellement en vigueur) pour répondre aux missions et besoins réels des établissements.
7. Toute mission nouvelle, politique nouvelle ou support préférentiel à certaines activités ou catégories d'étudiants doivent être soutenus par des moyens supplémentaires propres, venant de manière structurelle en accroissement des enveloppes budgétaires telles que prévues par les décrets actuellement en vigueur. Les établissements éventuellement non concernés par certaines mesures ne peuvent être pénalisés indirectement (effet malheureux du mécanisme d'enveloppe fermée).
8. De même, toute mesure spéciale ou modification à objectif ciblé doivent être neutres pour tous les établissements par rapport à l'application de toutes les autres dispositions. Elles doivent donc également s'accompagner de compensations par accroissement structurel des enveloppes.

Ces principes ont conduit aux propositions suivantes.

Propositions

Les différentes propositions sont regroupées ici selon quelques thèmes, l'ordre de présentation ne correspondant ni à une hiérarchisation, ni à une priorité, ni à une chronologie des travaux (plusieurs questions ayant été débattues à plusieurs reprises).

Les points ne faisant pas l'objet d'un consensus sont repris explicitement dans le présent rapport.

Systeme global

- **Enveloppes fermées** : D'une manière générale, ce système confortable pour l'élaboration du budget de la CfWB ne permet pas de répondre aux besoins résultant de l'accroissement important de la population étudiante. Certains membres du groupe de travail souhaitent revenir à un système où le financement variable par étudiant — ou le cadre en personnel pris en charge — est ouvert (forfait indexé à l'unité), éventuellement au risque du recours récurrent à des coefficients réducteurs. D'autres participants craignent précisément l'utilisation discrétionnaire de tels coefficients qui induisent des ruptures imprévisibles dans les moyens disponibles. Tous s'accordent sur l'augmentation nécessaire des enveloppes relatives aux divers types d'enseignement supérieur (voir principes généraux).

- **Missions** : Le système doit assurer le cadre et le fonctionnement de toutes les missions et charges incombant aux différents types d'enseignement supérieur : la formation initiale et la recherche, mais également les autres missions telles que, notamment, les activités de remédiation, la gestion de la qualité, l'accompagnement CAPAES, les formations continuées, ainsi que les activités spécifiques liées à la reprise d'études ou à la « formation tout au long de la vie ».
- **Financement par projet** : Il a été suggéré que certaines activités d'enseignement pourraient être financées sur une base plus qualitative que quantitative (le principe du nombre d'inscrits). Toutefois, une majorité des membres expriment des réserves, car un tel financement est arbitraire et non pérenne, ce qui ne permet pas une véritable politique d'établissement à moyen ou long terme.
- **Financement à la réussite ou au diplôme** : Le groupe est défavorable, sauf pour les doctorats, à une telle proposition du fait des effets pervers prévisibles de ce mode de financement sur des établissements confrontés à des publics très variés.
- **Contrats de gestion locaux** : Déjà actuellement, certains établissements bénéficient de moyens supplémentaires, notamment via leur PO. Si l'on veut tenir compte de l'apport économique réel d'un établissement sur son environnement, il serait logique de prévoir un financement structurel et intégré en partenariat avec d'autres entités (régions, provinces, communes, etc.) via des contrats de gestion locaux. Ce système doit s'accompagner d'un mécanisme de solidarité interrégionale pour tenir compte des contraintes budgétaires spécifiques de la Région de Bruxelles-Capitale.

Statut de l'étudiant

- **Conditions d'accès** : Les conditions administratives d'accès ou de refus d'inscriptions devraient être uniformes, tenant compte des spécificités complémentaires (filières artistiques, contraintes d'infrastructures ou de reconnaissance professionnelle, etc.)
- **Droits d'inscriptions** : Le groupe propose une harmonisation légale des montants globaux d'inscription (minervals) et des calendriers : fixer la date du 01/12 comme limite à la fois pour l'inscription administrative et pour le paiement du montant minimal (150 à 200 €) pour cette date et de prévoir éventuellement un système légal de paiement de 2^e et 3^e tranches (au 15/01 et 01/03) pour les étudiants défavorisés.
- **Régulier et finançable** : La distinction sur la base du paiement entre étudiant régulier¹ et finançable devrait être supprimée. (Ceci ne concerne donc pas les situations de dérogation pour triplement, par exemple.) Le statut d'étudiant régulier à temps partiel peut être envisagé.
- **Étudiants issus de milieux plus défavorisés** : Le budget social est estimé sur la base du nombre d'étudiants (non lissé). Un système de droits d'inscription réduits similaires, avec ristourne complémentaire et intégrale aux établissements, devrait être généralisé. Une aide complémentaire en fonction de l'origine socio-économique des étudiants est souhaitée.

¹ Pour rappel, de manière simplifiée, un étudiant régulier bénéficie de la reconnaissance externe (allocations familiales, transports en commun, etc.) et interne (il est proclamable et diplômable).

- **Inscriptions multiples** : En cas d'inscriptions multiples, le système devrait prévoir un montant de droits d'inscription complémentaires et une répartition du financement, même entre établissements relevant de types différents.

Année d'étude

- **Inscription annuelle** : Le principe de l'inscription annuelle et du financement associé est maintenu, avec les spécificités prévues pour l'étalement et la valorisation de l'expérience. Le doctorat reste toutefois financé après l'obtention du titre. Le système devrait toutefois prévoir une évolution possible ou des exceptions, notamment pour s'adapter aux situations de coorganisations intercommunautaires ou internationales ou aux proclamations à mi-année.
- **Coorganisations** : Ceci concerne tous les cas de collaborations ou de codiplômations. Le principe devrait être une due répartition entre partenaires, indépendante de l'établissement d'inscription, pouvant se fonder sur le nombre de crédits encadrés au sein de chaque établissement partenaire, mais avec une souplesse d'adaptation possible dans certaines limites sur la base de conventions entre établissements. Le traitement des cas de collaborations extracommunautaires doit être similaire.
- **Réorientations** : Elles doivent être possibles en cours d'année, jusqu'à la fin des épreuves de janvier, sans pénalités pour l'étudiant, pour l'établissement d'origine ni celui d'accueil.

Offre de formations

- **Normes** : En deçà d'un certain seuil — avec l'exception du maintien de l'offre en zone peu peuplée — la coorganisation est souhaitable, tous réseaux confondus. Une distinction est cependant à prévoir entre les 1^{er} et 2^e cycles (le 1^{er} cycle devant conserver son caractère de proximité pour des raisons d'accès à l'enseignement supérieur), ainsi que pour des formations hautement spécialisées (et à la fois coûteuses et peu fréquentées) pour lesquelles un seul site en CfWB peut être raisonnable.
- **Incitants** : Des coefficients tantôt favorables (en cas de véritable collaboration) et tantôt défavorables (pour pénaliser le maintien sous la norme) pourraient être prévus. D'une manière générale, les incitants à l'optimisation de l'offre devront correspondre à de nouveaux moyens « hors enveloppes » telles qu'inscrites dans les décrets actuellement en vigueur.
- **Créations** : Le système doit prévoir des possibilités de créations de filières ou spécialisations, lorsque celles-ci correspondent à un besoin objectif. Dans ce cas, la nouvelle filière créée serait immunisée, de manière transitoire, du système de lissage, mais son maintien au-delà de cette période serait soumis à évaluation.
- **Intégration à l'université de catégories du supérieur hors université de type long** : Plusieurs membres du groupe ont souligné le déséquilibre potentiel que crée le transfert d'une catégorie de type long vers l'université avec simple transfert d'enveloppe, comme pratiqué jusqu'ici. À terme, ce mécanisme est explosif car il ne tient pas compte des surcoûts qui apparaissent progressivement lors des renouvellements des personnels. Dans le cas de tels transferts, des financements compensatoires doivent être prévus pour les universités concernées.

Pondérations

- **Spécificités** : La situation et l'organisation particulières de certains types d'études (certaines filières artistiques, l'enseignement supérieur de promotion sociale, par exemple) peuvent éventuellement justifier un traitement particulier, ne serait-ce qu'en prévoyant une période transitoire plus longue.
- **Catégories particulières d'étudiants** : L'objectif de démocratisation de l'enseignement supérieur annoncé dans la DPC au travers d'un « *financement différencié et préférentiel des établissements prenant en compte les étudiants d'origine modeste, les étudiants boursiers, les étudiants de première année, la mise en place de dispositifs favorisant la promotion de la réussite durant les premières années du premier cycle (...) [et] l'accès de l'enseignement supérieur aux personnes en situation de handicap* » est rejoint par le groupe, celui-ci insistant pour que ce financement préférentiel soit assuré en accroissement structurel des enveloppes telles qu'inscrites dans les décrets actuellement en vigueur, en vue d'éviter des flux financiers indésirables entre établissements.
- **Filières** : Les pondérations associées aux différentes orientations / catégories devraient être revues sur la base de critères objectifs. La prise en compte de situations historiques ou particulières trouve mieux sa place dans les allocations forfaitaires (ou « fixes », voir ci-dessous). La révision de ces pondérations devrait faire l'objet d'une étude approfondie et de simulations précises et, le cas échéant, d'un financement complémentaire destiné à compenser les pertes éventuelles de certains établissements.
- **Financement fixe ou variable** : Le groupe préconise un financement fondé en partie sur une répartition fixe, correspondant pour chaque type d'établissements à un quart des enveloppes (sur le modèle universitaire), ce qui permet, dans une certaine mesure, la prise en compte de frais fixes liés à l'organisation même d'une filière d'études, mais il reste fermement attaché à un modèle de financement majoritairement variable en fonction du nombre pondéré d'étudiants.

Pôles universitaires

Il est difficile à ce stade de préciser finement cet aspect, car il dépend précisément de la définition de ce concept qui sera finalement proposée, du mode de gouvernance de ces pôles et en particulier, des missions qui leur seront dévolues, partiellement ou exclusivement. Pour orienter ses réflexions, le groupe a supposé qu'il s'agirait d'une entité légale, associant potentiellement les divers types d'établissements supérieurs et se substituant à d'autres structures semblables².

- **Financement propre** : Si les pôles devaient recevoir des missions exclusives, ils devraient bénéficier de moyens propres suffisants pour les accomplir. Ceci suppose à la fois le financement direct de leurs activités spécifiques, mais également de celles que les partenaires choisiraient de leur transférer. Des flux financiers entre partenaires et avec les pôles doivent également être possibles, mais limités et sous contrôle strict du respect de l'usage conforme aux objectifs légaux.

² Si ces missions devaient être réparties en plusieurs niveaux de regroupement, les mécanismes de financement proposés sont supposés se répartir de manière équivalente et cohérente. Toutefois, la division en sous-entités distinctes destinataires du financement n'est un facteur favorable ni pour la solidarité structurelle, ni pour la stabilité temporelle du système.

- **Personnel (cadre)** : Le pôle pourrait être un espace de mobilité « interne » de personnel – avec préservation intégrale des droits et statuts des individus – facilitant, avec maintien du volume de l'emploi, les coorganisations effectives entre partenaires et l'atténuation de la concurrence. Des incitants financiers à destination du pôle peuvent être prévus.
- **Étudiants** : À l'instar des académies (appelées à disparaître ?), mais étendu à tous les établissements partenaires, les pôles recevraient des moyens destinés à l'aide à la réussite et à l'appui pédagogique ; ceci recouvre les missions des actuels CDS (Centres de Didactique Supérieure) et l'appui aux supports *e-learning* (« université virtuelle »), mais également la coordination des activités locales par essence. Si l'une ou l'autre de ces missions leur revenaient, les pôles devraient également disposer de moyens supplémentaires pour organiser une orientation efficace des (futurs) étudiants, ainsi que la mobilité (passerelles ou partage de cours) et les réorientations précoces entre partenaires.
- **Aide Sociale** : Dans la même logique, si les pôles devaient hériter des compétences en matière d'aide sociale, les moyens correspondants devraient leur être directement octroyés, avec alignement du niveau des allocations sur celui des universités.
- **Infrastructures** : Les membres du groupe ont constaté la disparité et la grande indigence, voire l'absence, des moyens destinés aux infrastructures, tant en entretien qu'en investissement, les situations étant toutefois variables selon les types d'enseignement supérieur. Ils proposent donc la création de moyens spécifiques, à distinguer des budgets destinés aux autres niveaux d'enseignement, et de les attribuer pour partie directement aux pôles universitaires, plutôt qu'au fonds des bâtiments scolaires ou au fonds de garantie, pour les établissements d'enseignement supérieur hors université, et pour partie aux établissements constitutifs du pôle.
- **Contrats de gestion locaux et collaborations** : Les pôles seraient le niveau privilégié pour la conclusion d'accords de collaborations, tant en matière d'infrastructures, que pour des projets de recherche et développement ou de formations continues. Des moyens complémentaires de la CfWB devraient leur être destinés.
- **Solidarité** : Une partie du financement variable des institutions partenaires d'un pôle pourrait lui être directement destinée afin de gérer un système de solidarité visant à lutter contre toute forme de concurrence de l'offre, soutenir la mobilité interne et les regroupements et les efforts d'offre de proximité. Un financement spécifique lié à cette charge doit être prévu.

Amortissement et phase transitoire

La mise en place d'un nouveau système doit prévoir une période transitoire suffisante pour éviter toute rupture malheureuse, conserver les mécanismes incitants en cours et à terme, préserver les équilibres relatifs et la viabilité des établissements. Quelques mécanismes sont proposés en ce but, en complément de ceux recommandés plus haut et des initiatives possibles grâce au regroupement en pôles.

- **Lissage** : Le retard du financement variable et de l'encadrement (pour les ESA) induit par le lissage sur plusieurs années de l'évaluation du nombre d'étudiants est un élément perçu comme plus positif que négatif. Il est proposé de le maintenir et de l'uniformiser à

tout le système, avec les exceptions signalées plus haut (créations « utiles », aide sociale, etc.) Les amortissements immobiliers peuvent être évalués avec un horizon plus long.

- **Serpent, paliers et cliquets** : Un mécanisme non linéaire et moins direct pourrait être étudié (et simulé) en alternative au système actuel de proportion directe. En particulier, le groupe suggère d'évaluer l'incidence d'une limitation des variations (type « serpent monétaire »), des coefficients par paliers, ainsi que du maintien temporaire de certains moyens pour gérer les extinctions ou désaffections (système de cliquets).
- **Garantie d'emploi** : Le budget minimal pour le personnel est imposé actuellement dans certains types d'établissements. Sans vouloir généraliser ces systèmes, le groupe souhaite maintenir un mécanisme garantissant hors université un cadre minimum pour certaines catégories de personnel, tout en respectant les spécificités des divers types d'enseignement supérieur.

Conclusion

Les coprésidents du groupe de travail expriment leurs remerciements à tous les membres pour leur franche collaboration. L'esprit constructif et l'ambiance d'ouverture qui ont régné au cours des réunions ont permis une approche sereine d'un sujet ardu, souvent très délicat, mais essentiel au fonctionnement de notre système d'enseignement supérieur.

Les membres ont exprimé à plusieurs reprises l'enrichissement qu'avait constitué pour eux, et pour l'ensemble des acteurs concernés, une telle occasion de rencontre et d'échange entre représentants issus de tous les types d'enseignement supérieur. De manière plus générale, ils souhaitent que ce mode de travail se généralise dans l'esprit de concrétisation d'un espace de l'enseignement supérieur en CfWB.

Comme annoncé dès l'introduction, ils sont conscients que leur travail est inachevé, faute de temps, de moyens et d'aboutissement préalable des autres sujets traités par d'autres groupes. Ils proposent donc, par exemple, de poursuivre le travail sur les aspects plus techniques et chiffrés au sein d'une petite équipe d'experts avant d'être soumis au groupe le moment venu. Cette étape est nécessaire pour éclairer tant les décideurs que les responsables des établissements et sera une aide précieuse pour valider, motiver et finaliser les diverses propositions de ce rapport.

Le secrétaire,

Yves ROGEMAN

Les coprésidents,

Josephina DE CICCIO et Jean-Paul LAMBERT

Caveat : *Ce texte est un document de travail rédigé sous la seule responsabilité personnelle des signataires et n'engage en rien le Ministre de l'Enseignement Supérieur ou, plus généralement, le Gouvernement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles.*