

Rationalisation de l'offre universitaire et structuration du paysage

Jean-Paul Lambert

Quel bilan et quelles perspectives peut-on tirer de cinquante ans de débats ? En quelques années, le « paysage universitaire » s'est considérablement simplifié, et les six universités francophones placent la Fédération Wallonie-Bruxelles dans la moyenne européenne par rapport au nombre d'étudiants. En ce qui concerne la rationalisation de l'offre, le maintien de nombreux cursus d'études peu fréquentés et les universités « incomplètes » handicapent le système d'enseignement universitaire. Cet anachronisme devrait être corrigé.

Les réflexions et débats relatifs à ce que l'on appelait naguère la « rationalisation de l'offre » universitaire et la structuration du « paysage » (ces deux concepts visant des réalités différentes, comme nous le verrons) ne datent pas d'hier. Le contexte s'étant radicalement modifié depuis une quinzaine d'années, le présent article se propose de réexaminer ces questions à la lumière des éléments nouveaux. Mais, pour mieux évaluer la situation présente, il peut être utile de jeter d'abord un coup d'œil rétrospectif. Nous disposons, à cette fin, de deux rapports qui témoignent de réflexions menées sur cette question au cours des cinquante dernières années.

À deux reprises, en effet, au cours du demi-siècle écoulé, le ministre de l'enseignement en charge des universités a commandé à des « sages » un rapport sur la situation et les défis des universités francophones de Belgique. En 1976, le ministre Antoine Humblet, en charge de l'Éducation nationale (francophone) dans un gouvernement encore national, se

voyait remettre le Rapport au ministre de l'Éducation nationale sur les problèmes universitaires (des universités francophones) rédigé les recteurs Maurice Welsch (ULg) et Roger Troisfontaines (FUNDP). En 1998, le ministre William Ancion, en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de la Communauté française, se voyait remettre le rapport *Quelles urgences pour une politique universitaire en Communauté française de Belgique ?*, rédigé par les recteurs honoraires Arthur Bodson (ULg) et Jacques Berleur (FUNDP).

La relecture de ces deux rapports est particulièrement instructive. Ils traitent évidemment d'un large éventail d'enjeux universitaires, au-delà des questions de la « rationalisation de l'offre » universitaire et de la structuration du « paysage », qui nous intéressent plus particulièrement ici.

Sans surprise, chacun de ces documents est marqué par le contexte et les préoccupations particulières des responsables académiques de l'époque.

Ainsi, pour prendre un exemple, la dimension européenne ou internationale est totalement absente du rapport Welsch-Troisfontaines (1976), ce qui peut nous paraître surprenant aujourd'hui, mais est compréhensible dans le contexte des années 1970. Cette dimension est en revanche abordée dans le rapport Bodson-Berleur (octobre 1998), rédigé quelques mois après la « déclaration de la Sorbonne » de mai 1998, mais beaucoup plus sommairement que nous ne le ferions aujourd'hui. Les auteurs ne pouvaient, en effet, prévoir la « déclaration de Bologne » de juin 1999 et les profondes implications du « processus de Bologne » qui, visant à créer un « espace européen de l'Enseignement supérieur », déploiera ses effets, pendant les dix années suivantes, sur l'ensemble du continent européen. Ni, à fortiori, l'émergence des « rankings » mondiaux des universités, dont le premier, celui de l'université Jiao Tong de Shanghai, ne sera publié qu'en 2003.

Pour prendre un autre exemple, le traitement de la question du financement des universités, reçoit un poids relatif, à première vue paradoxal, dans chacun de ces deux rapports. Ainsi, le rapport Welsch-Troisfontaines, rédigé à une époque où les universités ne subissaient que les premiers assauts des restrictions budgétaires (à la suite du déclenchement de la crise économique provoquée par le choc pétrolier de fin 1973) traite abondamment de cette question du financement, tandis que le rapport Bodson-Berleur, rédigé à une époque où les universités avaient déjà dû subir des coupes budgétaires autrement plus sévères¹, ne mentionne cette question que dans un chapitre introductif, sans la traiter plus amplement par la suite. Le paradoxe s'explique aisément : si

le rapport Welsch-Troisfontaines stigmatise durement la loi de financement des universités, adoptée quelques années plus tôt (1971), les critiques portent essentiellement sur les contraintes règlementaires nouvelles, préjudiciables à toutes les universités, mais frappant plus durement certaines d'entre elles² ; si le rapport Bodson-Berleur s'étend moins sur ces questions, c'est qu'il paraît quelques semaines seulement après l'adoption du décret du 1^{er} octobre 1998 modifiant la loi de financement de 1971. La gestation et l'adoption de ce décret du 1^{er} octobre 1998 ayant donné lieu à amples débats, les auteurs du rapport Bodson-Berleur avaient estimé assez vain de développer à nouveau cette question du financement.

Les deux rapports consacrent cependant une attention particulière aux thèmes de la « rationalisation de l'offre » universitaire et de la structuration du « paysage » universitaire. Ces deux concepts visent des réalités différentes : la « rationalisation de l'offre » traite de la duplication (ou de la multiplication) des « petites sections » (c'est-à-dire des cursus d'études pour lesquels la population étudiante concernée est relativement réduite) et renvoie donc à la question de la « spécialisation » éventuelle de toutes les universités ; la structuration du « paysage » universitaire traite du nombre (et de l'opportunité de fusions éventuelles) d'universités en Fédération Wallonie-Bruxelles.

2 | La loi de financement des universités du 27 juillet 1971 visait à assurer une (quasi-) égalité de financement entre les universités libres et les universités d'État, notamment par l'introduction de normes d'encadrement communes. Les universités d'État, bénéficiant jusqu'alors de taux d'encadrement plus favorables, auraient pu se trouver mises en difficulté. La loi de financement de 1971 avait donc prévu, pour ces universités, un régime de « droits garantis » qui prévoyait le maintien de leur système de financement antérieur jusqu'au moment où le nouveau système se révélerait, pour elles, plus favorable. La loi-programme du 5 janvier 1976 remit radicalement en cause ce régime de « droits garantis », mettant en difficulté les universités d'État. Cette loi-programme introduisait en outre des premières modifications, défavorables à l'ensemble des universités, de certains paramètres de la loi de 1971.

1 | Le financement, par étudiant, des universités francophones a été réduit (en termes réels) de 38 % entre 1975 (période de la rédaction du rapport Welsch-Troisfontaines) et 1998 (date de remise du rapport Bodson-Berleur). Voir le Tableau 2 du chapitre I dans Bayenet B. (2001).

Pour chacun de ces deux thèmes, nous rappellerons l'analyse et les recommandations développées dans les deux rapports de 1976 et de 1998, avant d'exposer la situation telle qu'elle se présente aujourd'hui.

Il est néanmoins utile, avant cette analyse, pour bien comprendre l'objet de notre propos, de rappeler brièvement quelques éléments de base. Tant en 1976 qu'en 1998, la Communauté française comptait neuf universités : trois universités dites « complètes³ » car couvrant l'ensemble des domaines d'études et six universités dites « incomplètes⁴ » (ou « spécialisées », selon la terminologie internationale en vigueur) car ne couvrant qu'une partie du spectre des domaines d'études.

Les domaines d'études universitaires ont été définis pour la première fois, tout au moins formellement, par le décret du 5 septembre 1994 relatif au régime des études universitaires et des grades académiques⁵. Leur liste a été précisée à l'occasion de décrets ultérieurs et ils sont actuellement au nombre d'une vingtaine⁶, regroupés en trois grands « secteurs » que sont les sciences humaines et sociales, les sciences et les sciences de la santé. Les populations étudiantes varient fortement d'un domaine d'études à l'autre, certains domaines comptant près de (voire plus

de) 10 % du total des étudiants universitaires (sciences économiques et de gestion ; médecine ; droit ; sciences psychologiques et de l'éducation ; sciences politiques et sociales), d'autres comptant moins de 2 % du total⁷ (philosophie ; théologie ; criminologie ; sciences dentaires ; sciences de la santé publique ; arts du spectacle).

Un cursus d'études désigne un programme d'études spécifique proposé au sein d'un domaine d'études (par exemple « ingénieur de gestion » au sein du domaine « sciences économiques et de gestion », « sciences biologiques » au sein du domaine « sciences », « ingénieur civil électricien » au sein du domaine « sciences de l'ingénieur et technologie », etc.). Une grande majorité de domaines proposent plusieurs cursus d'études, tant en premier cycle qu'en deuxième cycle initial⁸, les nombres de cursus proposés étant toutefois nettement supérieurs dans le deuxième cycle. Les populations étudiantes des divers cursus sont d'importance très variable, allant — pour l'ensemble de la FWB — de quelques dizaines pour les cursus les moins fréquentés à plusieurs milliers pour les cursus les plus fréquentés. Dès lors qu'un cursus peu fréquenté est organisé simultanément par plusieurs universités, il donne lieu à l'apparition de « petites sections », dans lesquelles les conditions d'encadrement sont certes favorables pour les étudiants, mais dont l'organisation et le maintien sont coûteux pour les universités concernées, d'où l'attention apportée à ces situations dans une perspective de la « rationalisation de l'offre ». Mais la perspective d'une « organisation rationnelle de l'offre » doit

3| Les trois universités « complètes » sont l'université de Liège (ULg), l'université catholique de Louvain (UCL) et l'université libre de Bruxelles (ULB)

4| Les six universités « incomplètes » sont (ou plutôt, étaient, car le « paysage » a changé depuis) l'université de Mons-Hainaut (UMH), la faculté polytechnique de Mons (FPMs), les facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur (FUNDP), la faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux (FUSAGx), les facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles (FUSL) et les facultés universitaires catholiques de Mons (FUCaM).

5| On parlait, avant l'adoption de ce décret de 1994, d'orientations d'études.

6| Le nombre de domaines a peu varié au cours de l'adoption de décrets successifs. De nouveaux domaines ont été créés (par exemple, à l'occasion de l'intégration des études d'architecture dans l'université), tandis que d'autres, autrefois disjoints, ont été fusionnés. À l'heure actuelle, le nombre de domaines d'études universitaires, tel qu'établi par le décret « Paysage » du 7 novembre 2013, est de 21.

7| Les deux domaines les moins peuplés, théologie et arts du spectacle, ne concernent chacun qu'une fraction minime de la population étudiante totale, respectivement 0,15 % et 0,3 %.

8| Le deuxième cycle « initial » vise les masters soit en deux ans (MA120), soit en un an (MA60), qui sont accessibles aux porteurs d'un diplôme de premier cycle. Les masters « de spécialisation » (précédemment appelés « masters complémentaires ») ne sont, eux, accessibles qu'aux porteurs d'un diplôme de « master initial ».

aussi mener à s'interroger sur les sections situées à l'autre extrémité du spectre des tailles : l'existence de « grandes » (parfois « très grandes ») sections résulte de l'organisation, dans les cursus très fréquentés, par un nombre (sans doute trop) limité d'universités. Dans ces « grandes » sections, les nombres d'étudiants sont tels que les conditions d'encadrement (et de suivi des étudiants) se trouvent inévitablement dégradées.

Pour des raisons historiques, comme nous le verrons, la toute grande majorité des cursus sont proposés simultanément dans les trois universités complètes et seule une minorité de ceux-ci sont proposés (en vertu des habilitations octroyées) dans les universités incomplètes⁹.

1. La « rationalisation de l'offre » universitaire ou la multiplication des « petites sections » : la question de la « spécialisation » des universités

Examinons tout d'abord le traitement réservé à cette question dans les rapports de 1976 et de 1998, avant de nous pencher sur la situation actuelle.

Le rapport *Welsch-Troisfontaines* (1976) traite de la question de la « limitation de la compétence¹⁰ des institutions (universitaires) » dans une section de son chapitre consacré aux « projets de rationalisation du gouvernement ». L'analyse reste néanmoins superficielle et ne présente, par exemple, aucune information sur l'ampleur éventuelle du « problème ». Les auteurs soulignent d'emblée que « Une rationalisation de l'enseignement universitaire implique l'absence de doubles emplois superflus ; il pourrait donc être

utile que la compétence de chaque institution soit limitée de façon précise dans certains domaines, tantôt par la loi, tantôt par des accords interuniversitaires » et, plus loin « Dans les faits, il n'est ni souhaitable, ni possible, de prévoir dans chaque institution, l'éventail complet de toutes les formations ». La question implicitement posée est « Convient-il que les universités "complètes" restent complètes ? » ou, formulée autrement, « Ne conviendrait-il pas que les universités "complètes" se spécialisent, fût-ce (très) partiellement ? »

Cette question reçoit, sitôt posée, une réponse catégorique « Limiter les initiatives des "six" universités¹¹ en matière d'enseignement serait revenir sur le principe repris dans la loi d'expansion de 1965 de l'"universalité" des universités¹² ».

Les auteurs plaident donc pour la voie d'une concertation interuniversitaire. Mais c'est pour souligner aussitôt l'ampleur des difficultés, tant conceptuelles que pratiques, à surmonter en vue d'identifier les doubles emplois et, le cas échéant, programmer l'extinction d'une section. Les difficultés leur paraissent telles qu'ils en sont réduits à conclure qu'« On ne peut donc attendre beaucoup d'une concertation interuniversitaire pour réduire les doubles emplois existant actuellement ».

Le rapport *Bodson-Berleur* (1998) traite également de la « rationalisation de l'offre » universitaire dans une section intitulée « Les collaborations nécessaires ». L'analyse est plus approfondie que celle

9|En outre, dans certains cas, les universités peuvent se voir habilitées pour l'organisation d'un cursus dans le premier cycle, mais pas dans le deuxième cycle « initial ». Une telle limitation est exceptionnelle pour les universités complètes (où elle ne concerne que le seul cursus des sciences vétérinaires), mais elle est nettement plus fréquente pour les universités incomplètes.

10|Le terme « compétence » vise ce que nous appelons aujourd'hui les « habilitations » à organiser tel ou cursus d'études.

11|Les « six » universités désignent ici les universités « complètes » du pays, soit les trois universités complètes néerlandophones (Universiteit Gent, Katholieke Universiteit Leuven et Vrije Universiteit Brussel) et les trois universités complètes francophones (ULg, UCL et ULB).

12|Les auteurs font ici allusion aux documents préparatoires au projet de loi d'expansion de 1965 dans lesquels il était précisé que les trois universités complètes « ont un développement d'initiative dont le caractère est illimité en principe ». Ce caractère « illimité » porte sur les habilitations en matière de cursus d'études et non sur les habilitations territoriales, que la loi de 1965 précise, au contraire.

menée quelque 20 ans auparavant dans le rapport Welsch-Troisfontaines (1976).

Les auteurs portent tout d'abord leur attention sur « les études complémentaires et de troisième cycle », dont ils soulignent, statistiques à l'appui, la prolifération exacerbée et (quasi) sans contrôle. Bien que les problèmes relatifs à ces « études complémentaires et de troisième cycle » aient été réglés depuis, il ne paraît pas inutile de les évoquer brièvement.

Les « études complémentaires » visaient les diplômes d'études complémentaires de premier cycle (DEC1) et de deuxième cycle (DEC2), formations spécifiques (d'une année d'études) définies par le décret « grades académiques » du 5 septembre 1994, mais qui n'ont eu qu'une existence éphémère car elles ont été supprimées quelques années plus tard, à l'occasion de l'adoption du décret « Bologne » du 31 mars 2004.

Beaucoup plus « problématiques », car concernant un beaucoup plus grand nombre d'étudiants universitaires¹³ étaient les programmes visés par les auteurs du rapport sous l'appellation « de troisième cycle ». Il ne s'agissait pas des programmes que nous qualifierions aujourd'hui « de troisième cycle » (doctorat et formation doctorale), mais des DES (diplômes d'études spécialisées) et des DEA (diplômes d'études approfondies). Ces diplômes avaient aussi été définis par le décret « grades académiques » du 5 septembre 1994, sans que, pour ces programmes, ni le décret ni aucun arrêté ultérieur ne règlent rien à leur sujet (appellation, liste exhaustive et limitée, concertation ou contrôle en cas de création). Il en avait résulté une prolifération de ces programmes de DES et DEA, avec des contenus et des niveaux de qualité très variables, aboutissant à réduire la lisibilité de l'offre de formation universitaire

en Communauté française. En réalité, ces programmes avaient été créés et avaient proliféré (les auteurs du rapport en dénombrent 344 pour l'année académique 1996-1997) au fil des années, bien avant le décret « grades académiques » du 5 septembre 1994, à la faveur de ce que les auteurs eux-mêmes désignent par la « créativité universitaire ». Les auteurs reconnaissent d'ailleurs que les possibilités de « créativité universitaire » étaient très inégalement réparties lorsqu'ils font observer que « La situation en termes de programmes subsidiés telle qu'elle apparaît pour l'année académique 1996-1997, est très différente selon les institutions. Dans les unes, presque tous les programmes sont subsidiés, dans les autres, aucun programme ne l'est » et, plus loin « Mais il n'empêche que la possibilité d'ouvrir de nouveaux cursus sous le couvert d'intitulés anciens créait des discriminations de fait entre les institutions ». Les discriminations auxquelles les auteurs font allusion sont celles qui distinguaient les universités complètes des universités incomplètes (ou spécialisées), les premières jouissant d'une très grande latitude grâce au principe d'« universalité » déjà évoqué plus haut, les secondes se trouvant plus étroitement corsetées en matière d'habilitations.

Cette situation a été réglée depuis, par le décret « Bologne » du 31 mars 2004. Les DEA ont été supprimés et invités à enrichir les formations doctorales dorénavant organisées sur le mode interuniversitaire dans le cadre des Écoles doctorales placées sous l'égide du FNRS. Les DES ont été supprimés et remplacés par des « masters complémentaires » (depuis lors rebaptisés « masters de spécialisation ») relevant du deuxième cycle. À cette occasion, leur nombre a été considérablement réduit, les critères de « qualité » renforcés, et leur validité garantie par l'établissement d'une liste exhaustive, annexée au décret, des « masters complémentaires » reconnus.

¹³ Près de 9 % du total des étudiants universitaires en 1996-1997 (voir les annuaires du CRef), année prise comme référence par les auteurs du rapport Bodson-Berleur.

Le décret « Bologne » du 31 mars 2004 a aussi mis fin au flou qui résultait du principe d'« universalité » des universités complètes en matière d'habilitation à organiser des cursus de premier et de deuxième cycle initial. Une liste exhaustive de ces cursus a été annexée au décret avec, pour chaque cursus, identification des universités (ou de l'université, le cas échéant) habilitée(s) à l'organiser. Le récent décret « Paysage » du 7 novembre 2013 procède de même.

Le ministre les ayant explicitement invités à traiter aussi de l'opportunité d'une éventuelle « spécialisation des universités », les auteurs portent ensuite leur attention sur les « petites sections », c'est-à-dire les cursus de premier et de deuxième cycle pour lesquels la population étudiante concernée est relativement réduite et qui, le plus souvent, sont organisés par plusieurs universités.

Ils dressent une liste de ces « petites sections¹⁴ » en distinguant celles qui ne sont organisées que par une seule université de celles qui sont organisées par plusieurs universités. Ils font aisément valoir que les cursus d'études organisés par une seule université couvrent des champs du savoir dont l'intérêt ne peut être contesté et que, faute de maintenir de tels cursus, la Communauté française se priverait, dans ces domaines, de toute capacité d'enseignement et, vraisemblablement, de recherche. Pour les « petites sections » organisées par plusieurs universités, les auteurs ne poussent pas très loin l'argumentation : ils font valoir l'intérêt, pour les institutions concernées, de disposer d'enseignants-chercheurs actifs dans ces domaines, tout en prônant une intensification de la coopération interuniversitaire, particulièrement en

matière de recherche. Puis ils passent à un autre sujet. Il faut attendre le dernier chapitre pour voir apparaître, dans un paragraphe intitulé « Pas d'utopie », la réponse des auteurs à la question « Ne conviendrait-il pas que les universités "complètes" se spécialisent, fût-ce (très) partiellement ? ». La réponse est aussi catégorique que lapidaire : « Cela n'aurait aucune chance d'être accepté » car, comme le rappellent les auteurs « Du reste, nos plus anciennes universités ont été fondées pour se faire contrepoids ».

Il paraît pertinent, à ce stade, de dresser un rapide tableau de la situation actuelle en ce qui concerne le nombre et la taille des cursus du premier et du deuxième cycle initial. L'exercice nous permettra d'élargir la perspective en considérant non seulement les « petites », mais aussi les « grandes », voire « très grandes », sections.

Voici d'abord, brièvement résumée, la situation actuelle¹⁵ en matière de nombre de domaines et de cursus d'études :

- le nombre de domaines d'études universitaires est actuellement de 21 ;
- à quelques exceptions près¹⁶, les domaines comptent au moins un (parfois plus) cursus au premier cycle ;
- quelques domaines (droit, médecine, médecine vétérinaire, sciences dentaires) ne comportent qu'un seul cursus à la fois dans le premier et le deuxième cycle, mais c'est davantage l'exception que la règle ;
- en règle générale, au sein d'un même domaine, le nombre de cursus est nettement plus élevé au deuxième cycle qu'au premier car un même cursus de premier cycle peut préparer à une

14 | La longueur d'une telle liste est inévitablement tributaire du critère adopté pour définir une « petite section ». Pour les besoins de l'exercice, les auteurs considèrent comme « petite » une section d'une université dont la fréquentation moyenne est inférieure à vingt étudiants dans chaque année du cycle d'études considéré.

15 | Telle que définie par l'annexe « Habilitation des universités » du décret « Paysage » du 7 novembre 2013.

16 | Il s'agit des domaines criminologie, sciences de la santé publique et arts du spectacle, qui n'organisent pas de cursus au premier cycle et ne proposent, chacun, qu'un seul cursus au deuxième cycle initial. Ces domaines ne rassemblent, à eux trois, que quelque 2 % de la population universitaire totale.

variété de cursus de deuxième cycle initial;

- le nombre total de cursus de premier cycle est de 46, celui de deuxième cycle initial est de 98;
- dans un certain nombre de cas, l'habilitation à organiser un cursus n'est confiée qu'à une seule université. Ces cas sont nettement plus nombreux dans le deuxième cycle (21 sur les 98 cursus) que dans le premier cycle (6 sur les 46 cursus).

Pour mesurer les tailles des cursus d'études, nous nous référons à l'Annuaire du CRef, qui recense les nombres d'inscriptions par cursus d'études de premier et de deuxième cycle initial¹⁷. Chacun des cursus d'études étant pris en charge par une ou plusieurs universités, nous pouvons mesurer les « tailles moyennes des sections¹⁸ », un peu comme l'avaient fait, en leur temps, les auteurs du rapport Bodson-Berleur.

17| Voir le tableau 1.8.2 de l'Annuaire du CRef 2014 qui fournit les inscriptions de l'année académique 2013-2014. La liste des cursus d'études y est quasiment identique à celle reprise dans l'annexe « Habilitation des universités » du décret « Paysage » du 7 novembre 2013, celui-ci n'introduisant que l'un ou l'autre nouveau cursus d'études (de deuxième cycle initial), soit par ajout d'un nouveau cursus soit par dissociation en deux cursus d'un cursus précédemment unique. Signalons aussi que, les populations étudiantes des cursus de « traduction et interprétation » étant encore très incomplètes dans l'Annuaire du CRef 2014 (puisque ces filières n'étaient encore que très partiellement intégrées à l'université en 2013-2014), nous avons jugé préférable de ne pas les prendre en compte dans la discussion qui suit.

18| Pour chaque cursus d'études (de chaque cycle), nous mesurons la « taille moyenne des sections » de la manière suivante: la population totale d'étudiants inscrits dans le cursus est divisée par le nombre d'universités organisant effectivement ce cursus. De cette façon, nous tenons compte du fait que dans certains cas (rares cependant, voir le texte), des universités habilitées ont décidé de ne plus organiser un cursus pour lequel elles disposaient pourtant de l'habilitation. Les statistiques de l'Annuaire du CRef ne fournissant que les nombres d'inscrits par université (sans distinguer l'implantation), nous surestimons donc la « taille moyenne » effective des sections dans les cas, plus nombreux dans le deuxième cycle, où une (ou plusieurs) universités dispose(nt) de l'habilitation sur plusieurs implantations pour le même cursus d'études. Enfin, pour les cursus d'études du deuxième cycle, nous comptabilisons également les étudiants inscrits dans des MA60 (masters initiaux en un an) avec les étudiants inscrits dans les MA120 (masters initiaux en deux ans, qui sont devenus la norme).

Pour chaque cycle d'études, nous pouvons ainsi classer les cursus, selon la taille moyenne des sections, en diverses catégories: nombres d'inscrits inférieurs à 50 (que nous considérerons comme des « petites sections¹⁹ »), nombres d'inscrits compris respectivement entre 50 et 100, 100 et 150, 150 et 200 (que nous considérerons respectivement comme des sections « petites à moyennes », « moyennes » et « moyennes à grandes »), nombres d'inscrits compris entre 200 et 250 (« grandes sections ») ou supérieurs à 250 (« très grandes sections »).

Pour les motifs déjà invoqués dans le rapport Bodson-Berleur, nous ne porterons notre attention, dans la présentation ci-dessous, que sur les cursus qui sont effectivement organisés par plus d'une université²⁰. Notre examen portera dès lors sur 36 cursus (sur les 46) au premier cycle et sur 75 cursus (sur les 98) au deuxième cycle.

Les cursus de premier cycle étant nettement moins nombreux que ceux du deuxième cycle initial, il n'est pas surprenant que la taille moyenne des sections y soit plus importante, même si, dans de nombreux cas, le nombre d'universités habilitées à organiser un même cursus est plus grand au premier cycle qu'au deuxième. Ainsi, parmi les 36 cursus de premier cycle examinés, seule une très petite minorité (4) se trouve classée comme « petite section », tandis qu'un nombre important (14) se trouve classé dans la catégorie « très grande section ». La taille médiane des sections du premier cycle est celle de la tranche 150 à 200 étudiants (« moyenne à grande section »).

Le tableau change radicalement pour ce qui concerne les cursus du deuxième

19| On constatera que ce seuil rejoint celui adopté dans le rapport Bodson-Berleur, lequel considérait comme « petite section » celle qui attirait moins de 20 inscrits par année d'études.

20| Nous ne considérons pas non plus les cursus de traduction et interprétation dont l'intégration à l'université n'était pas encore achevée en 2013-2014.

cycle initial. Tout d'abord, la disparité des sections (en termes de taille) y apparaît très grande : à une extrémité du spectre, nous comptons un grand nombre de sections dont la taille moyenne oscille autour de 25 à 35 étudiants, tandis qu'à l'autre extrémité du spectre, nous observons une section (droit) dont la taille moyenne est de 610 étudiants²¹ !

Parmi les 75 cursus de deuxième cycle, la moitié (37) sont dispensés dans des sections classées comme « petites sections », 14 dans la catégorie « petite à moyenne », 11 dans les catégories « moyenne » ou « moyenne à grande » et 11 dans les catégories « grande » ou « très grande ».

La situation se présente cependant très différemment selon les grands secteurs d'études.

Le secteur des « sciences humaines et sociales » (35 cursus au deuxième cycle) voit ses sections réparties de façon assez uniforme entre les diverses catégories de taille (12 dans les « petites » sections, mais 8 dans les « moyennes » et 7 dans les « grandes » ou « très grandes » sections). À l'inverse, le secteur des « sciences » (30 cursus au deuxième cycle) se concentre quasi exclusivement²² dans les « petites » (22) et « petites à moyennes » (7) sections²³.

21 | Une autre section (médecine) compte même une taille moyenne de 810 étudiants, mais elle compte quatre années d'études de master (contre deux années pour la quasi-totalité des autres cursus d'études) ce qui fausse évidemment les comparaisons.

22 | À la seule exception de l'architecture, dont l'enseignement est néanmoins organisé dans un nombre d'implantations supérieur à celui des universités habilitées

23 | Prévenons d'emblée l'observation éventuelle suggérant que cette concentration des cursus dans les « petites » sections ne serait que la conséquence du fait que certains cursus des domaines des sciences et des sciences de l'ingénieur sont aussi organisés — en plus des trois universités complètes — par certaines universités incomplètes (en l'occurrence l'UMons et l'UNamur pour les sciences et l'UMons pour les sciences de l'ingénieur). On peut aisément recalculer la « taille moyenne » de ces cursus en « forçant » les étudiants inscrits à l'UMons et l'UNamur à intégrer une des trois universités complètes. Le résultat est clair et sans appel : la plupart des « petites » sections resteraient « petites » et seule une minorité d'entre elles se hisserait (de justesse) dans la catégorie

Le secteur des « sciences de la santé » qui compte un nombre relativement restreint (9) de cursus au deuxième cycle, tous organisés (à l'exception d'un seul) par les seules trois universités complètes, présente encore une autre allure : peu de sections dans les catégories de tailles intermédiaires et concentration, d'une part, dans les catégories « petites » (3) et « petites à moyennes » (2) sections et, d'autre part, dans la catégorie « très grandes sections » (3).

Cet examen suggère les observations suivantes :

1. en ce qui concerne la duplication (ou multiplication) de « petites » sections de deuxième cycle, la situation actuelle paraît inchangée par rapport à celle qui prévalait déjà à l'époque de la rédaction du rapport Welsch-Troisfontaines (1976) ;
2. l'examen plus général conduit ci-dessus révèle un paradoxe qui procède essentiellement de l'inertie du système : les « petites » sections sont concentrées, pour près de 60 % d'entre elles (22 sur 37 au total), dans le secteur des « sciences », qui n'inscrit que moins de 20 % du total des étudiants de deuxième cycle (initial). Il n'existe aucun argument, de nature pédagogique ou scientifique (et, à fortiori, budgétaire) qui puisse être invoqué pour justifier que presque tous les étudiants du secteur des « sciences » bénéficient des conditions d'encadrement plus favorables propres aux « petites » sections tandis qu'une majorité de leurs condisciples du secteur des « sciences humaines et sociales » sont invités à (ou contraints de) s'entasser dans des « grandes » ou « très grandes » sections²⁴. Le paradoxe est d'autant plus

« petite à moyenne ».

24 | On vérifie que 56 % des étudiants de deuxième cycle (initial) du secteur des « sciences humaines et sociales » se trouvent inscrits dans des « grandes » ou « très grandes » sections. En nombre, ces étudiants représentent près du double de l'ensemble des étudiants de deuxième cycle

grand que le cout (pour la collectivité) de la formation des étudiants de deuxième cycle du secteur des « sciences » — et il en est de même pour le secteur des « sciences de la santé » — est, selon les domaines d'études, le double ou le triple de celui des étudiants du secteur des « sciences humaines et sociales » ;

3. le paradoxe va grandissant lorsque l'on note que, dans le secteur des « sciences », les universités incomplètes ont reçu une « juste place » dans l'habilitation à organiser (dans certains domaines) les études de deuxième cycle initial²⁵ tandis que, dans le secteur des « sciences humaines et sociales », où une majorité d'étudiants se retrouvent entassés dans des « grandes » ou « très grandes » sections, les habilitations accordées aux universités incomplètes ne l'ont été qu'au compte-gouttes (dans 2 domaines d'études sur les 10 — et dans 5 cursus sur les 35 — que compte ce secteur).
4. l'attribution, au compte-gouttes, d'habilitations aux universités incomplètes se retrouve également dans le secteur des « sciences de la santé » (un seul cursus de deuxième cycle initial sur les 9 que compte ce secteur). Cette limitation dans les habilitations peut s'expliquer, par des raisons de cout fixe des infrastructures, pour certains domaines des sciences de la santé, mais pas pour tous.

Structuration du *Paysage universitaire*

Pendant plus de quarante ans, le « paysage » universitaire a été organisé selon les dispositions de la loi du 9 avril 1965 « relative à l'expansion de l'offre de formation et des capacités d'accueil universitaire », plus commodément appelée « loi d'expansion universitaire » de 1965.

(initial) du secteur des « sciences ».

25 | Rappelons (voir note 23) que le fait que des universités incomplètes disposent de l'habilitation dans certains cursus des domaines des sciences et des sciences de l'ingénieur n'explique en rien la concentration des « petites sections » dans ces domaines d'études.

Avant de rappeler la portée de cette loi, il paraît opportun de la resituer dans le contexte de l'époque. Ce contexte était celui d'une véritable « explosion » des populations universitaires (tant dans la partie francophone que flamande du pays), générée principalement par le « baby boom » de l'après-guerre, mais aussi par l'accession progressive des femmes à l'université²⁶.

Ainsi, durant la décennie qui va de l'année académique 1959-1960 à l'année académique 1969-1970, la population étudiante des universités francophones a connu un taux de croissance annuel moyen de 7,8 % ! (et de 10,9 % pour les universités flamandes)²⁶. Une telle croissance était inédite et ne s'est d'ailleurs plus poursuivie à ce rythme durant les décennies suivantes²⁷.

Submergées par cet afflux d'étudiants, les universités, tant du Nord que du sud du pays, dénoncent la très nette insuffisance des capacités d'accueil (à la fois en termes d'infrastructure et de personnel) et appellent le gouvernement (à l'époque, encore national) à adopter les mesures qui s'imposent.

En suite de la déclaration gouvernementale du 25 juin 1964, fut adoptée la loi du 9 avril 1965 « relative à l'expansion de l'offre de formation et des capacités d'accueil universitaire ». Celle-ci entendait répondre à la fois aux besoins purement budgétaires et aux besoins d'extension des infrastructures, et donc des implantations. Dans le cadre belge, cette réponse devait tenir compte des

26 | Voir le tableau 20 dans Bayenet B. et Bosteels O. (1998).

27 | Le taux de croissance *annuel* moyen, sur la période 1969-1970 à 2013-2014 (dernière statistique disponible dans les *Annuaire*s du CRef) est de 2,6 % pour la population étudiante des universités francophones. Voir le tableau 20 dans Bayenet B. et Bosteels O. (1998) et les *Annuaire*s statistiques du CRef. Même la forte croissance des dernières années, alimentée pourtant (pour partie) par l'intégration des étudiants de l'architecture à l'université, n'atteint pas (et de loin), avec un taux annuel de 4,0 %, l'« explosion » des années 1960.

« équilibres idéologiques » (entre institutions de l'État et institutions libres) ainsi que des équilibres régionaux²⁸.

Ainsi, sur le plan budgétaire, la loi de 1965 octroya une aide importante aux universités libres²⁹ tout en accordant de larges compensations aux universités de l'État. Ces compensations furent cependant sévèrement rotonnées deux ans plus tard³⁰, suscitant l'ire légitime des deux universités d'État (ULg et UGent) qui se sont perçues comme ayant été proprement « flouées » par la loi de 1965. Sur le plan des extensions d'infrastructures et d'implantations, la loi de 1965 introduisit plusieurs dispositions nouvelles :

- l'université catholique de Louvain (encore unitaire à l'époque) se vit octroyer la possibilité (on parlerait maintenant d'« habilitations géographiques ») de s'étendre dans le canton de Wavre, sur le territoire de la ville de Courtrai et sur le territoire de la commune de Woluwe Saint-Lambert (Bruxelles)³¹ ;
- l'université libre de Bruxelles (encore unitaire à l'époque) se vit octroyer la possibilité de s'étendre dans le canton de Nivelles ;

- la ville d'Anvers qui, en tant que plus grande métropole flamande, était objectivement sous-équipée en offre universitaire (en comparaison de Gand et de Louvain), vit son offre universitaire renforcée par la création du Rijksuniversitair Centrum te Antwerpen (à partir de deux institutions supérieures de l'État) et la reconnaissance comme Faculté universitaire libre d'une École de commerce préexistante ;

- parallèlement, toujours pour des raisons objectives et dans le souci du respect des équilibres régionaux, la loi créa à Mons un Centre universitaire de l'État (reconnu ultérieurement, en 1971, comme université de Mons-Hainaut) et institua comme Faculté universitaire catholique de Mons (FUCaM) une École de commerce précédemment dénommée Institut supérieur commercial et consulaire de Mons ;

- en ses articles 56 et 58, la loi prévoyait aussi la possibilité pour l'Institut agronomique de l'État à Gembloux et pour l'École de médecine vétérinaire à Bruxelles (Cureghem) d'être incorporés à l'université de l'État à Liège et leur octroie la dénomination de Faculté. Seule l'École de médecine vétérinaire a souhaité faire usage de cette possibilité et est devenue partie intégrante de l'Université de l'État à Liège en 1969 ;

- l'École des mines et de la métallurgie de Mons, créée en 1838 (bien avant la création de facultés polytechniques dans certaines universités complètes), se voit dénommer Faculté polytechnique de Mons (FPMs) ;

- des extensions d'habilitations (en termes de domaines et/ou de cursus d'études) sont octroyées à certaines institutions universitaires incomplètes (les universités complètes ayant encore, à l'époque et jusqu'en 2004, toutes possibilités de créer, à leur guise, des nouveaux cursus d'études).

28 | Pour une recension détaillée de la genèse, de la portée et des suites de l'adoption de cette « loi d'expansion universitaire » de 1965, on se reportera utilement au chapitre II de Bayenet B. et Bosteels O. (1998). Pour un exposé des débats relatifs à la politique universitaire, on consultera utilement Molitor M. (2010).

29 | Rappelons que, jusqu'à l'adoption de la loi de financement de 1971, les universités et institutions universitaires libres étaient nettement moins bien financées que leurs consœurs « de l'État ».

30 | Alors que l'article 73 de la loi du 9 avril 1965 stipulait que les crédits pour les deux universités de l'État seraient augmentés d'un pourcentage prédéterminé pour les exercices 1966, 1967 et 1968, le gouvernement Vanden Boeynants-De Clercq (PSC-PVV) y dérogea par l'arrêté royal du 23 mai 1967 dans le cadre des pouvoirs spéciaux, réduisant fortement les augmentations prévues par la loi pour les exercices 1967 et 1968.

31 | L'objectif était, à l'époque, de permettre un dédoublement des candidatures en néerlandais à Courtrai, en français à Wavre et l'établissement d'une faculté de médecine (en français) à Bruxelles. Ce n'est qu'après le « Walen buiten » de 1968 et le dédoublement de l'université de Louvain en KULeuven et UCL, que cette dernière opta pour le transfert intégral de toutes ses facultés, à l'exception de la médecine, sur le nouveau campus de Louvain-la-Neuve dans le canton de Wavre.

Il ne paraît pas superflu de procéder à ce rappel détaillé du contexte dans lequel a été adoptée la « loi d'expansion universitaire » de 1965 et des dispositions principales de celle-ci.

Souvent, en effet, cette loi est évoquée, auprès d'un public peu informé, comme génératrice d'un « essaimage universitaire » s'apparentant à une dilapidation des deniers publics, décidée à la légère dans la période d'euphorie des « golden sixties ». C'est méconnaître gravement les réalités et les contraintes de l'époque. L'explosion de la démographie étudiante rendait inéluctable une expansion de l'offre universitaire (qui s'est d'ailleurs produite dans tous les pays développés). La nécessité de développer cette offre dans des régions jusqu'alors sous-équipées (comme Anvers ou le Hainaut) apparaît peu contestable. Certes, une telle offre aurait pu être développée au travers de nouvelles implantations, à Anvers et dans le Hainaut, de « succursales » d'universités complètes. Les responsables politiques ont néanmoins estimé légitime le souci des forces vives des provinces d'Anvers et du Hainaut de disposer de leurs propres institutions de formation académique et de recherche et de développement régional. Rien n'indique, au demeurant, que la voie alternative d'implantation de « succursales » d'universités complètes eût été plus rationnelle d'un point de vue économique³². On constate enfin, à la lecture des principales dispositions de cette loi de 1965, que les intérêts des universités complètes n'ont pas pour autant été négligés dans ce dispositif.

Examinons à présent le traitement réservé à cette question dans les rapports Welsch-Troisfontaines (1976) et Bodson-Berleur (1998).

Les auteurs du rapport *Welsch-Troisfontaines* (1976) font, à diverses reprises, allusion aux difficultés budgétaires décou-

lant de l'adoption de la « loi d'expansion universitaire » de 1965. Un des auteurs du rapport étant alors le recteur en exercice de l'ULg, cette perception est bien compréhensible si l'on se souvient (voir la note 30) que des crédits compensatoires prévus en 1965 au profit des universités de l'État avaient été brutalement — et sévèrement — rabotés deux ans plus tard, par un simple arrêté du gouvernement pris dans le cadre de pouvoirs spéciaux. Les auteurs déclarent également que « ...personne ne pourrait nier que les institutions de faible dimension soient proportionnellement plus chères que les grandes... », mais sans fournir d'arguments à l'appui de cette déclaration³³ et en poursuivant par l'exposé, non seulement des difficultés, mais aussi des limites prévisibles (en matière de rationalisation des coûts) de regroupements universitaires.

Ils limitent dès lors la discussion de leur section « Les groupements d'institutions » à trois cas : celui de l'« université du Hainaut », celui de la Faculté des Sciences agronomiques de l'État à Gembloux (FUSAGx) et celui de la Fondation universitaire luxembourgeoise (FUL).

Le premier cas correspond à un projet de loi, à l'époque déjà adopté par le gouvernement et soumis au Sénat. Ce projet vise à créer une « université du Hainaut » par le regroupement des trois institutions universitaires montoises (UMH, FPMs et FUCaM). Les auteurs se montrent très critiques à l'égard de ce projet en soulignant le caractère imprécis du statut envisagé pour cette université ainsi que sa complexité organisationnelle (« Si l'on peut dire que trois institutions indépendantes sont remplacées par une seule, on constate que, dans les faits, elles sont

33|En réalité, les auteurs se réfèrent implicitement à une disposition particulière de la loi de financement des universités du 27 juillet 1971, connue sous la dénomination de « nombres-planchers ». Ce concept sera invoqué, de façon explicite et insistante, par les auteurs du rapport Bodson-Berleur (1998). Nous y reviendrons plus loin.

32|Nous reviendrons plus loin sur cette question des coûts.

remplacées par six facultés autonomes juxtaposées ») et en s'étonnant du fait que cette université conserverait, en son sein, deux facultés distinctes — et autonomes — de sciences économiques appliquées. Ils terminent par « ...Il est à remarquer que si l'on voit mal en quoi le groupement des institutions montoises est de nature à conduire à des économies et à une organisation plus rationnelle, on voit par contre très bien qu'il est source d'avantages pour la nouvelle institution. Ainsi l'aire d'expansion territoriale de l'université du Hainaut, pouvant s'étendre à toute la province, est notablement plus vaste que celle que la loi reconnaît aux autres universités³⁴ ».

Ce projet d'université du Hainaut sera finalement abandonné.

Pour ce qui concerne la Faculté des Sciences agronomiques de l'État à Gembloux (FUSAGx), on se rappellera que la « loi d'expansion universitaire » de 1965 avait prévu la possibilité pour celle-ci de s'intégrer à l'ULg. La FUSAGx avait répondu par un memorandum évoquant la constitution à Gembloux d'un campus de l'université de Wallonie (qui n'existait pas) ou, à défaut, d'un campus de l'ULg, regroupant à ses côtés la Faculté de médecine vétérinaire de l'ULg (qui venait de quitter Bruxelles pour s'installer à Liège et intégrer l'ULg!). Cette réponse ne pouvait évidemment satisfaire l'ULg, qui pressait la FUSAGx d'adopter une attitude plus conciliante. Cette intégration de la FUSAGx au sein de l'ULg ne se fera pas avant... 2008 (voir plus loin).

La Fondation universitaire luxembourgeoise (FUL), créée en 1971 et établie à Arlon, n'est pas, à proprement parler,

une institution universitaire, mais un centre de recherche et de formation de troisième cycle (doctorats) axé sur les sciences de l'environnement. La FUL ayant fait mine, à l'époque, de revendiquer, pour elle-même, une sorte de monopole dans la recherche et la formation de troisième cycle des sciences de l'environnement, les auteurs du rapport Welsch-Troisfontaines font valoir que les « sciences de l'environnement » ne constituent pas un « domaine » spécifique, mais plutôt un champ qui se situe au confluent de nombreux domaines disciplinaires. Il requiert, de ce fait, une approche multidisciplinaire que les universités sont tout autant (sinon mieux) que la FUL à même de traiter.

Les auteurs du rapport *Bodson-Berleur* (1998) consacrent un chapitre entier à « La structuration de l'enseignement universitaire ». La lecture de ce chapitre en a dérouté plus d'un : en effet, les auteurs soulignent d'emblée que l'objectif d'« une plus grande efficacité de l'ensemble » ne pourra être atteint qu'en « développant des collaborations » entre institutions universitaires, ce qui ne pourra se faire « dans un climat conflictuel » mais, sitôt cette sage déclaration prononcée, les mêmes auteurs focalisent leur attention et leurs critiques sur quelques institutions qu'ils désignent eux-mêmes comme les « institutions "points de mire" ». Ces institutions (l'UMH, la FPMs et la FUSAGx) sont celles qui, à l'époque, bénéficiaient encore d'un soutien financier préférentiel prévu au travers d'une disposition particulière de la loi de financement de 1971, connue sous le nom de « nombres-planchers³⁵ ». Après avoir déclaré que

35|La loi de financement de 1971 prenait en compte le fait que les dépenses d'une université augmentaient parallèlement à l'augmentation de sa population étudiante. Mais elle entendait aussi prendre en compte le fait que, pour chaque orientation ou subdivision d'une orientation d'études, il existait un plancher (défini en termes de nombres d'étudiants) en deçà duquel les coûts étaient incompressibles et pour lequel un financement devait être assuré même si le nombre d'étudiants restait inférieur à — ou venait à chuter sous — ce plancher. Cette disposi-

34|On se rappellera que les « habilitations géographiques » de toutes les institutions universitaires étaient — et sont toujours — définies en termes d'arrondissements administratifs prédéterminés (cfr les extensions décidées, pour l'UCL et l'ULB, dans la loi du 9 avril 1965). Ces limitations « territoriales » visent uniquement les aires d'implantation des infrastructures d'enseignement et non, bien évidemment, l'aire de recrutement des étudiants.

« Périodiquement, l'épée de Damoclès de la suppression des nombres-planchers est rappelée aux institutions à « étudiants fictifs » pour les pousser, soit à se développer et à « mériter » ainsi leur allocation, soit à fusionner », les auteurs se lancent dans des considérations allant jusqu'à mettre en doute l'efficacité et la qualité des formations et de la recherche de ces institutions, handicapées par leur « fragilité financière », liée à l'absence d'une « taille critique³⁶ », pour déboucher sur la recommandation d'une intégration de la FUSAGx à l'ULg et d'une fusion de l'UMH, de la FPMs et des FUCaM en vue de créer un « pôle montois ». Quant à la FUL, les auteurs y consacrent un paragraphe qui débute par « Et la FUL ? Qui osera y toucher [...] ».

Le lecteur ne peut manquer d'être troublé en lisant, en fin de cet exercice musclé de remembrement du paysage, sous la plume des auteurs eux-mêmes, que « si le paysage proposé est retenu, il ne garantit pas nécessairement une plus grande efficacité de l'ensemble »...

Comme le souligne M. Molitor (2010), « La réponse des universités au rapport Bodson-Berleur sera assez sèche.

tion a donné naissance à l'expression d'« étudiants fictifs » pour caractériser, de façon péjorative, les universités qui en bénéficiaient pour telle ou telle orientation ou subdivision d'une orientation d'études. De tels nombres-planchers étaient définis, dans la loi, pour toutes les universités (aussi bien complètes qu'incomplètes). Ce paramètre de la loi de financement a subi plusieurs modifications (réductions, suppression, en 1982, pour les premiers cycles des universités incomplètes, etc.) au fil des années [voir le chapitre III de Bayenet B. et Bosteels O. (1998)]. Le décret « Bologne » du 31 mars 2004 a supprimé cette disposition mais, pour ne pas pénaliser financièrement les universités qui en bénéficiaient encore à l'époque (l'UMH, la FPMs et la FUSAGx), elle a prévu que les étudiants de deuxième cycle et de troisième année du premier cycle de ces institutions seraient multipliés par un coefficient préférentiel calculé de façon à ne pas voir réduit le budget de ces universités par rapport à la situation antérieure.

36|Très curieusement, aucune discussion de fond n'est menée par les auteurs quant à la définition de « taille critique » (dans leur rapport, simplement définie en lien avec un paramètre de la loi de financement de 1971), ni du lien éventuel entre taille, qualité, efficacité et regroupements. Pour une discussion plus approfondie de ces questions, se référer à Witte E. (1997) et Lambert J.-P. (1998).

En mars 1999, le Conseil des recteurs (CRef) publie un commentaire qui dénonce la « faiblesse intellectuelle » du rapport ». Celui-ci restera sans suite.

Résumons brièvement les évolutions qui se sont produites dans le « paysage » universitaire en Fédération Wallonie-Bruxelles, depuis la publication du rapport Bodson-Berleur en 1998. Le lecteur intéressé par une recension détaillée des développements sur ce sujet consultera Molitor M. (2010) et Charlier J.-E. et Molitor M. (2015).

La « déclaration de Bologne » de juin 1999 donnera le coup d'envoi du « processus de Bologne » qui, visant à créer un « espace européen de l'Enseignement supérieur », stimulera la mobilité étudiante et donnera dès lors une impulsion majeure à la dimension internationale. En Fédération Wallonie-Bruxelles a été adopté, le 31 mars 2004, le décret dit « de Bologne » qui transposait les recommandations de la Déclaration de 1999, en modifiant la structure des cursus d'études (un premier cycle de trois ans menant au grade de « bachelier » suivi d'un deuxième cycle — initial — de deux ans menant au grade de « master ») et en introduisant le système européen de crédits (ECTS pour European Credit Transfer System).

Le décret « Bologne » du 31 mars 2004 introduisait en outre une disposition relative à la structuration du paysage universitaire, qui n'avait rien à voir avec le « processus de Bologne » : il instituait trois « académies universitaires », chacune comprenant une des trois universités complètes³⁷, auxquelles étaient invitées à s'associer les universités incomplètes. Furent ainsi créées l'académie « Wallonie-Bruxelles » associant l'ULB,

37|Comme souligné dans Molitor M. (2010), le choix opéré à l'époque par les responsables politiques avait été de créer ces associations sur la base des « affinités philosophiques », correspondant à l'un des clivages traditionnels de notre système belge.

l'UMH et la FPMs, l'académie « Wallonie-Europe » associant l'ULg et la FUSAGx et l'académie « Louvain » associant l'UCL, les FUNDP, les FUSL et les FUCaM. Le décret précisait que ces académies, au sein desquelles chaque université conservait son autonomie et ses prérogatives³⁸, visaient à encourager et à intensifier les collaborations entre les membres (sans préjudice, évidemment, de collaborations entre universités membres d'académies différentes). L'intensification de ces collaborations pouvait aboutir, le cas échéant, à des fusions (qui étaient même encouragées par le travers d'incitatifs financiers) au sein d'une même académie, sans évidemment que ces fusions ne soient rendues contraignantes.

Avant même l'adoption du décret « Bologne » du 31 mars 2004, avait eu lieu, par décret du 28 janvier 2004, l'intégration de la Fondation universitaire luxembourgeoise (sise à Arlon) à l'ULg. Cette intégration consacrait les relations de collaboration privilégiées qui s'étaient développées, au fil des années, entre l'ULg et l'institution *sui generis* que constituait la FUL.

Pour ce qui concerne les institutions universitaires, la dynamique des collaborations engagées au sein des académies a effectivement abouti à plusieurs fusions et/ou intégrations :

- la FUSAGx a opté pour une intégration à l'ULg³⁹ (devenant le campus Gembloux-Agro Bio Tech), sanctionnée par décret du 28 novembre 2008 ;
- l'UMH et la FPMs ont fusionné, pour donner naissance à l'université de Mons

(UMons), en vertu du même décret du 28 novembre 2008 ;

- les FUCaM ont opté pour une intégration à l'UCL (devenant le campus UCL-Mons) par convention prenant effet au 14 septembre 2011.

Les deux premières opérations s'inscrivent clairement dans une logique de complémentarité : l'intégration de la FUSAGx au sein de l'ULg apporte à cette dernière la Faculté agronomique et d'ingénierie biologique qui lui faisait défaut ; la fusion de la FPMs et de l'UMH apporte à la nouvelle UMons la Faculté polytechnique qui manquait à l'UMH.

La dernière opération répond à d'autres considérations : elle vise à conforter le site de l'UCL-Mons (ex-FUCaM) fragilisé par une longue stagnation de sa population étudiante⁴⁰, tout en permettant à l'UCL d'étendre ses habilitations géographiques dans la province du Hainaut.

Le mouvement de fusions/absorptions engagé au sein des académies s'est arrêté là. Au sein de l'Académie « Wallonie-Bruxelles », l'UMons n'a pas souhaité fusionner avec l'ULB et, au sein de l'académie « Louvain », les FUNDP et les FUSL, échaudées par l'échec du projet de constitution d'une nouvelle « UCLouvain », n'ont pas souhaité — au contraire des FUCaM — se voir intégrées dans l'UCL.

Le décret « Paysage » du 7 novembre 2013 a succédé au décret « Bologne » du 31 mars 2004. Dans la ligne des objectifs fixés par la Déclaration de politique communautaire de 1999 et après avoir recueilli les enseignements de la Table ronde de l'enseignement supérieur (décembre 2009-mai 2010) qu'il avait mise en place, le ministre Jean-Claude

38 | Notamment en matières d'habilitations, tant « géographiques » que portant sur l'organisation des cursus d'études.

39 | Il est difficile de ne pas relever ici une ironie de l'histoire : alors que le recteur honoraire de l'ULg, cosignataire rapport Bodson-Berleur, stigmatisait la FUSAGx, qui ne « méritait pas ses allocations » car bénéficiant de l'avantage des nombres-planchers, le même avantage (sous la forme des coefficients préférentiels de la FUSAGx) restait acquis à l'ULg après l'intégration de la FUSAGx dans cette université.

40 | Les FUCaM se trouvaient la seule institution à ne pas avoir bénéficié de la progression générale de la population étudiante. Entre les années académiques 1988-1989 et 2010-2011 (date de l'intégration des FUCaM à l'UCL), la population étudiante des FUCaM s'était réduite de 5 %, tandis que la population universitaire globale augmentait de 60 % (voir les Annuaire statistiques du CRef).

Marcourt a pris l'initiative d'une restructuration du « paysage de l'Enseignement supérieur » dans son ensemble, en vue de répondre à deux objectifs principaux :

- d'une part, réduire le relatif cloisonnement entre les divers types d'enseignement supérieur⁴¹ (universités, hautes écoles, écoles supérieures des arts et enseignement supérieur de promotion sociale) et encourager les synergies entre ceux-ci par l'instauration d'une seule « Académie de recherche et l'enseignement supérieur » (ARES), sorte de « couple » associant tous ces acteurs pour consultation et débats sur les questions d'intérêt commun.
- d'autre part, encourager la collaboration entre les établissements relevant des divers types d'enseignement supérieur en matière de services et de partage d'infrastructure au profit des étudiants. Ce type de services ayant une vocation naturelle de proximité, les établissements relevant des divers types d'enseignement supérieur se voient associés, à cette fin, au sein de « pôles académiques » définis selon un critère géographique.

Ce décret « Paysage » du 7 novembre 2013 n'introduisant aucune disposition touchant directement les questions traitées dans cet article [« rationalisation de l'offre » universitaire (qui renvoie à la question de la « spécialisation » éventuelle des universités) et structuration du « paysage » universitaire (qui renvoie à la question du nombre — et de l'opportunité de fusions éventuelles — d'universités)], nous ne l'examinerons pas plus avant.

Bilan et perspectives

Où en sommes-nous, à l'issue de cet itinéraire de près de cinquante années, prenant pour point de départ la « loi d'expansion universitaire » de 1965, et considérant ensuite la « loi de finance-

ment des universités » de 1971, le rapport « Welsch-Troisfontaines » de 1976, le décret « grades académiques » de 1994, le rapport « Bodson-Berleur » de 1998, la « déclaration de Bologne » de 1999, le décret « Bologne » de 2004, pour aboutir au décret « Paysage » de 2013 ?

Résumons très brièvement, avant de commenter. Le contraste est frappant entre les deux dimensions de ce que l'on pourrait appeler la « rationalisation de l'université » :

- pour ce qui concerne la dimension traditionnellement visée par l'expression « rationalisation de l'offre » universitaire, qui renvoie à la question de la « spécialisation » éventuelle des universités complètes, la situation actuelle est restée inchangée par rapport à celle déjà évoquée dans le rapport « Welsch-Troisfontaines » de 1976, puis dans le rapport « Bodson-Berleur » de 1998 ;
- pour ce qui concerne la dimension du « paysage » universitaire, qui renvoie à la question du nombre — et de l'opportunité de fusions éventuelles — d'universités, la situation s'est radicalement modifiée par rapport à celle prévalant lors de la parution des rapports « Welsch-Troisfontaines » de 1976 et « Bodson-Berleur » de 1998.

Bilan et perspectives de la structuration du « paysage » universitaire

Commençons par cette deuxième dimension. En 1976, et encore en 1998 (et même plus tard), le « paysage » universitaire en Belgique francophone (on dirait maintenant en Fédération Wallonie-Bruxelles) se composait de 9 institutions universitaires (parmi lesquelles 3 universités complètes) auxquelles s'ajoutait une Fondation universitaire. En l'espace de moins de dix ans, notre « paysage » universitaire s'est radicalement simplifié. Ont « disparu » (comme institutions autonomes !) d'abord l'institution sui generis que constituait la FUL, puis les institutions parfois qualifiées de « monofacultaires » ou « monodisciplinaires ».

41 | Rappelons que les « Académies » créées par le décret « Bologne » du 31 mars 2004 ne concernaient que les seules universités.

Un tel mouvement de « consolidation » n'est pas propre à la FWB, comme l'illustre une récente étude (Bennetot Pruvot E. *et al.*, 2015), publiée sous l'égide de la European University Association (EUA), qui recense et analyse les fusions d'universités (et les intégrations, dans les universités, d'établissements d'enseignement et/ou de recherche initialement « hors université ») enregistrées, en Europe, au cours de la période 2000-2015. On y constate néanmoins que l'Espace européen n'est pas homogène du point de vue de l'ampleur d'un tel mouvement : de nombreux pays n'enregistrent, au cours de la période, qu'un nombre restreint d'opérations (de fusion ou intégration), d'autres pays, moins nombreux, enregistrant en revanche un nombre significatif d'opérations, souvent encouragées par les pouvoirs publics dans le cadre d'une (re)structuration d'ensemble du système. La Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) fait clairement partie de ce second groupe, si l'on considère l'ampleur des mouvements opérés depuis le début des années 2000 et les politiques incitatives déployées par les pouvoirs publics⁴². L'examen comparatif révèle d'ailleurs que la Belgique (FWB et Communauté flamande) figure, avec le Danemark, parmi les pays européens qui ont connu le mouvement de « consolidation » proportionnellement le plus important.

Dès lors si, par le passé, notre système universitaire avait pu être perçu comme trop fragmenté, ce n'est plus le cas. Ne subsistent plus que trois universités complètes (université de Liège, université ca-

tholique de Louvain et université libre de Bruxelles) et trois universités incomplètes (université de Mons, université de Namur et université Saint-Louis-Bruxelles⁴³) qui, toutes trois, couvrent un large spectre de domaines d'études⁴⁴. Avec six universités (dont trois incomplètes) pour quelque 4,6 millions d'habitants, la FWB dispose d'un système universitaire qui compte désormais un nombre d'universités comparable à celui que comptent (en rapport avec leur population respective) tous nos voisins européens : France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Autriche, Suisse, etc.

Avant de poursuivre notre examen du « bilan et perspectives », il est utile de prendre connaissance des motivations avancées par les acteurs concernés (institutions et, le cas échéant, pouvoirs publics) par les opérations de fusion et/ou intégration analysées dans la récente étude de l'EUA. La recherche d'une plus grande « efficacité économique » (économies d'échelles, etc.) apparaît rarement comme l'objectif principal, les évaluations « ex-post » peinant d'ailleurs à mettre en évidence de tels gains d'efficacité. La motivation (de loin) la plus fréquemment avancée — en particulier pour les opérations qui s'inscrivent dans une (re)structuration d'ensemble du système — a trait au souci de conforter la visibilité et le positionnement international des institutions. Cette préoccupation, encore relativement accessoire en début de période, a progressivement gagné en importance au fil des années. D'abord avec le « processus de Bologne » qui, au cours de la première décennie du siècle, a

42| Les fusions d'universités rapportées plus haut ont été opérées dans le cadre des dispositions du décret « Bologne » qui prévoyait explicitement des incitants financiers en cas de fusion. Il en est de même des fusions de hautes écoles, dont le nombre s'est considérablement réduit (de 30 en 2006 à 20 en 2011), sous l'effet du mécanisme incitatif d'un décret de juin 2006 [voir Charlier et Molitor (2015)]. Il faut encore ajouter à ces opérations les intégrations, à l'université, de hautes écoles (ou catégories de hautes écoles) et des instituts supérieurs d'architecture (HEC-Liège en 2005, les ISA en 2010 et la catégorie de traduction-interprétation entre 2008 et 2015).

43| Dont les sigles officiels sont respectivement UMons, UNamur et USL-B.

44| Le nombre officiel de domaines d'études universitaires recensés dans le décret « Paysage » de 2013 est de 21. Si l'on excepte les « minuscules » domaines d'études « théologie » (0,15 % de la population universitaire totale), qui ne concerne que l'UCL, et « arts du spectacle » (0,3 % de la population universitaire totale), qui concerne plutôt les écoles supérieures des arts (ESA), il reste 19 domaines d'études. L'UMons en couvre 9, l'UNamur en couvre 11 et l'USL-B en couvre 7.

institué un « espace européen de l'enseignement supérieur », puis avec l'arrivée tonitruante des « rankings » internationaux d'universités⁴⁵, suivie par l'émergence, dans de grands pays nouvellement industrialisés, d'universités désireuses de nouer des partenariats avec des universités nord-américaines ou européennes. Ces divers développements concourent à exercer les mêmes effets : dans un monde où les étudiants, les chercheurs et les enseignants sont de plus en plus mobiles, où l'information est aisément disponible, toutes nos universités se voient condamnées à conforter leur visibilité et leur crédibilité internationale⁴⁶.

Bilan et perspectives de la « rationalisation de l'offre » universitaire

Revenons à la première dimension, celle traditionnellement visée par l'expression « rationalisation de l'offre » universitaire, qui renvoie à la question de la « spécialisation » éventuelle des universités complètes. L'examen approfondi, mené plus haut, en matière de « taille moyenne » des sections pour les différents cur-

sus d'études a montré que la situation actuelle ne semble pas avoir notablement évolué depuis quarante ans. Nous avons constaté qu'un nombre important de cursus d'études⁴⁷ (dont la très grande majorité ne est organisés que par les universités complètes) sont caractérisés par des sections dont la « taille moyenne » est « petite » (moins de 50 étudiants pour l'ensemble des années de master) ou « petite à moyenne » (entre 50 et 100 étudiants).

Il y a là un potentiel, encore inexploité, de plus grande « efficacité économique » du système. Face à ce constat, les auteurs du rapport « Welsch-Troisfontaines » de 1976 puis, à leur suite, ceux du rapport « Bodson-Berleur » de 1998 évoquaient la question d'un éventuel « partage des tâches » entre universités qui, de ce fait, pourraient ne plus demeurer absolument « complètes ». Qu'en penser ?

Tentons de pousser la réflexion au-delà du péremptoire « ...cela ne serait pas accepté » du rapport « Bodson-Berleur ». Après quarante ans de (quasi-) immobilité sur cette question, les circonstances actuelles seraient-elles plus propices à une évolution de ce dossier ? Pour y répondre, il faut mettre en balance les coûts et les bénéfices de toute initiative qui viserait à une (relative) « spécialisation » des universités complètes. Les bénéfices ont trait aux gains potentiels d'« efficacité économique », déjà évoqués dans les rapports des « sages » de 1976 et de 1998. Les coûts, en revanche, ont significativement augmenté depuis la rédaction de ces rapports jusqu'à, très vraisemblablement, excéder les bénéfices. Comme discuté plus haut, l'environnement universitaire d'aujourd'hui se distingue radicalement de celui du siècle dernier par la prééminence prise par la

45 | Le premier « World University Ranking » fut publié dès 2003 par l'université Jiao Tong de Shanghai. L'année suivante, en 2004, commençait à paraître le ranking du *Times Higher Education*. D'autres ont suivi. Ces rankings ont été — et sont encore — critiqués pour leur choix de critères relativement frustes et, souvent, contestables [voir Lambert (2016)]. Il n'empêche qu'ils restent consultés avec attention, notamment par les partenaires potentiels de collaborations internationales. La Commission européenne a entrepris, plus récemment, l'élaboration d'un nouvel instrument (dénommé U-Multirank), aux critères plus nombreux et plus affinés, qui se veut davantage un outil d'information et de comparaison qu'un simple « ranking ».

46 | On sait que l'ARES (académie de recherche et l'enseignement supérieur) instituée par le décret « Paysage » du 7 novembre 2013 compte notamment, parmi ses missions, celle de promouvoir la visibilité internationale de l'enseignement supérieur de la FWB. Sans mésestimer la valeur ajoutée de l'ARES dans ce domaine, il faut cependant être réaliste. L'expérience des PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) français est là pour nous le confirmer : au-delà d'éventuelles signatures d'accords-cadres très généraux, c'est bien, *in fine*, entre établissements que se concluent les accords de partenariat (échanges de professeurs, chercheurs et étudiants, programmes de recherche en collaboration, organisation conjointe d'un cursus d'études, etc.). C'est dans tel ou tel établissement, repéré en fonction de caractéristiques spécifiques, que des étudiants étrangers, européens ou non, souhaitent poursuivre leur cursus d'études.

47 | Rappelons que nous n'avions, pour des raisons compréhensibles, pas inclus dans cette recension les « petites » sections des cursus qui ne sont organisés que par une seule université.

dimension internationale avec, comme corolaire, un impératif de visibilité et de crédibilité internationale, qui s'impose désormais à toutes nos universités.

Dans ce contexte, toute disposition qui aurait pour effet d'affaiblir structurellement certaines de nos universités, tant complètes qu'incomplètes, est à proscrire car elle aboutirait à déforer notre système universitaire dans son ensemble et à nous pénaliser collectivement.

Or on sait que, pour la visibilité internationale, le caractère « complet » d'une université est un atout, notamment (mais pas seulement) en raison des critères adoptés par les *rankings* les plus en vue⁴⁸. Il serait donc malvenu de prendre des dispositions qui viseraient à réduire d'autorité les habilitations des universités complètes. Certes, rien ne peut empêcher une université complète de décider, tout en continuant à couvrir tout le spectre des domaines d'études, de cesser d'organiser tel cursus d'étude particulier si elle estimait devoir saisir une occasion (par exemple, le départ simultané à la retraite de professeurs aux compétences très spécialisées) pour mettre fin à l'organisation d'une section peu fréquentée⁴⁹. Mais il convient de laisser à chaque université concernée la liberté de mener, en ce domaine, la politique qu'elle jugera appropriée.

Et pour ce qui concerne les universités incomplètes ? Soyons clairs : compte tenu de la taille de notre FWB, il serait déraisonnable d'ériger les trois universités

actuellement incomplètes en universités « complètes ». Ceci ne doit évidemment pas exclure l'opportunité, le cas échéant et après examen des besoins régionaux, d'étendre quelque peu le périmètre de ces universités, par habilitation de cursus dans des domaines dans lesquels ces universités sont déjà actives, ou dans des domaines adjacents. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

Mais il y a plus urgent. Nous venons de dresser le constat d'un environnement universitaire radicalement modifié, depuis près d'une vingtaine d'années, sous la contrainte des défis nouveaux de l'internationalisation, et dans lequel toutes nos universités sont condamnées à conforter leur visibilité et leur crédibilité internationale. Et nous avons rappelé que, dans ce contexte, toute disposition qui aurait pour effet d'affaiblir structurellement certaines de nos universités est à proscrire. Or, il subsiste, comme reliquat d'un lointain passé, une disposition qui affaiblit structurellement les universités incomplètes car, n'existant nulle part au monde, dans aucun système universitaire, elle est totalement incompréhensible pour des interlocuteurs — et des partenaires potentiels — étrangers.

On trouve évidemment, dans d'autres systèmes universitaires, des universités « incomplètes » ou « spécialisées ». Mais, dans aucun autre pays au monde, on ne rencontre des universités qui, pour un même domaine d'études, sont habilitées pour le premier cycle, pour le deuxième cycle avancé (masters « de spécialisation », en anglais *advanced masters*) et pour le troisième cycle (doctorat et formation doctorale), sans l'être pour le deuxième cycle initial. Quel argument peut-être invoqué pour justifier cette situation singulière ? Les universités concernées ne disposeraient pas des compétences scientifiques nécessaires ? Evidemment non, puisque ces universités disposent manifestement des compé-

48| Dans de nombreux cas les *rankings* les plus en vue retiennent des indicateurs relatifs au volume global des activités d'une université (nombre total de publications, de citations ou de docteurs, montant des contrats de recherche, etc.) plutôt qu'au « volume normalisé » (par exemple, par le nombre de membres du staff académique). Dans ces conditions, les universités ont tout intérêt à conserver le périmètre le plus large en matière de cursus d'études.

49| On compte déjà, dès à présent, des cas (peu nombreux, il est vrai) de cursus d'études peu fréquentés pour lesquels une université n'exerce pas — ou plus — une habilitation dont elle dispose. Ces cas concernent aussi bien des universités complètes qu'incomplètes.

tences scientifiques nécessaires pour organiser efficacement des *advanced masters* (accessibles uniquement aux étudiants porteurs d'un diplôme de deuxième cycle initial) ainsi que les troisièmes cycles, dont leurs diplômés (docteurs) se voient immédiatement proposer des postes académiques (ou des mandats de "post-doc") dans des universités belges ou étrangères. À l'évidence, l'argument des compétences scientifiques ne tient pas. La réalité est que cette disposition n'est que le reliquat d'une époque révolue : celle des années 1970, d'un contexte où la dimension internationale n'était encore que très subsidiaire (cf. l'absence de cette dimension dans le rapport Welsch-Troisfontaines de 1976), où notre paysage universitaire était encore fragmenté (avec 6 — ou 7, si l'on compte la FUL — institutions universitaires incomplètes) et où il ne paraissait pas incongru de fixer à des institutions dites alors "de candidatures"⁵⁰ la mission d'alimenter, en excellents étudiants, les "licences" des universités complètes. Comme exposé plus haut, le monde (quasi) clos de cette époque est révolu : nos universités incomplètes se trouvent à présent, comme leurs consœurs complètes, exposées aux vents du grand large de la concurrence internationale, condamnées à assoir leur visibilité et leur crédibilité auprès de partenaires internationaux potentiels. Auprès de ces derniers, il est impossible d'expliquer l'origine historique — et, a fortiori, la survivance — de cette singularité unique au monde. Le maintien de ce qu'il faut bien appeler un anachronisme constitue, pour nos universités incomplètes, un handicap structurel qui les déforce et, par là même, déforce notre système universitaire dans son ensemble.

50 | À l'époque, un cursus initial se résumait à deux années de « candidature » suivies de deux (ou trois, selon les cursus) années de « licence ». Le « processus de Bologne » a fait, de facto, basculer le centre de gravité de la formation initiale universitaire vers le premier cycle (« bachelier ») porté à trois ans, le deuxième cycle initial (« master ») étant aligné sur une durée de deux ans.

Un autre argument peut aussi être invoqué. La concurrence avivée entre les grandes zones économiques du globe a mis en avant la nécessité de promouvoir une « société de la connaissance ». Cette ambition, érigée au rang d'objectif européen, requiert d'élever le niveau de qualification de la population, et notamment d'une population d'adultes en poursuite — ou en reprise — d'études. D'où le développement de dispositifs de « flexibilisation » des parcours d'études (valorisation des acquis de l'expérience, passerelles, etc.) visant à permettre, à ces publics d'adultes, la poursuite de leur formation via accès à des programmes de master. L'élévation du niveau de formation constituant un facteur important du potentiel de développement d'une région, on voit mal pourquoi se priver du concours des universités incomplètes, dans les domaines où elles disposent de compétences hautement utiles pour le (re)déploiement des régions où elles sont implantées⁵¹.

Il est donc urgent de mettre fin à cette disposition anachronique qui affecte encore notre système universitaire.

L'examen approfondi des implications de cette recommandation est mené en annexe. Cet examen permet de vérifier que, moyennant l'adoption de quelques « balises » (voir en annexe), la portée de cette recommandation apparaît à la fois 1) mesurée ; 2) « structurellement justifiée » et 3) nullement de nature à bouleverser les grands équilibres traditionnels de notre système universitaire.

La portée de cette recommandation est tout d'abord *mesurée* si l'on en juge par le nombre de cursus potentiellement concernés : une quinzaine sur les 98 cursus de deuxième cycle initial⁵². Et, si l'on

51 | A fortiori, dès lors que, comme illustré dans J.-P. Lambert (2014), la FwB se singularise déjà par des performances décevantes au regard de l'objectif d'élévation du niveau de formation, prôné par la stratégie « Europe 2020 ».

52 | Dont 75 (sur les 98) sont organisés par plus d'une

considère le nombre de cursus vraisemblablement concernés (voir la discussion en annexe), le nombre de cursus se réduit à une demi-douzaine. Les nombres d'étudiants en cause sont aussi modérés (voir plus loin).

La portée de cette recommandation est également « structurellement justifiée », en référence à l'examen, mené plus haut, sur la distribution des cursus selon les tailles des sections. On vérifie, en effet, que les habilitations visées portent essentiellement sur des cursus très fréquentés, aux sections (« grandes », sinon « très grandes ») nettement « surdimensionnées », impliquant de ce fait, pour les étudiants, des conditions d'encadrement et de suivi actuellement moins favorables.

Enfin, la portée de cette recommandation n'est nullement de nature à bouleverser les grands équilibres de notre système universitaire : on vérifie, en effet, que la population étudiante concernée par une « diversion des flux » au profit des universités incomplètes⁵³ resterait très limitée. Elle ne représenterait qu'une fraction minimale (de l'ordre de 1,5 %) de la population universitaire totale⁵⁴, soit moins d'un cinquième des nouvelles populations étudiantes ayant intégré les seules universités complètes à la faveur des diverses fusions/intégrations des dix dernières années.

Comme on l'a vu plus haut, la situation actuelle pénalise sévèrement les universités incomplètes en matière de visibilité et de crédibilité internationale. Remédier à ce « handicap structurel » impliquerait un transfert marginal de populations étudiantes des universités complètes vers les universités incomplètes. Une question

semblable s'était posée lors de l'élaboration du décret « Bologne » du 31 mars 2004 qui alignait sur trois ans la durée du premier cycle. Fallait-il, ou non, étendre les habilitations des universités incomplètes à l'organisation de cette troisième année⁵⁵, sachant que cette décision impliquerait un transfert marginal de populations étudiantes des universités complètes vers les universités incomplètes ? Certains ayant plaidé pour le statu quo, les universités incomplètes avaient fait valoir qu'un tel statu quo entraînerait, pour elles, un « handicap structurel » en termes de « crédibilité » puisqu'elles ne seraient plus même habilitées pour la totalité d'un cycle. Le gouvernement et le législateur de l'époque avaient tranché en faveur de l'extension des habilitations à cette troisième année, estimant que l'objectif d'affermissement structurel de toutes ses institutions devait l'emporter sur les inconvénients d'un transfert marginal de populations étudiantes⁵⁶.

Conclusions

Pour les deux questions que nous avons réexaminées dans cet article, à la lumière des débats des quarante dernières années et des évolutions du contexte universitaire depuis le début du siècle, les conclusions peuvent se résumer brièvement comme suit :

- la question, régulièrement évoquée, d'une (très relative) « spécialisation » éventuelle des universités complètes se présente sous un jour différent depuis l'importance majeure prise, depuis le début du siècle, par la dimension internationale. Ce contexte condamne toutes nos universités (complètes, comme incomplètes) à conforter leur visibilité et leur crédibilité internationale. Or l'expérience montre que, de ce

université.

53|Il s'agit des étudiants de deuxième cycle (initial), actuellement obligés de changer d'université, à l'issue de leur premier cycle, qui pourraient alors choisir de suivre leur deuxième cycle initial dans leur université (incomplète) d'origine.

54|Soit environ 1500 étudiants sur une population universitaire totale actuellement de l'ordre de 95 000.

55|La question ne se posait, bien sûr, que pour les cursus pour lesquels les universités incomplètes n'étaient pas habilitées pour le deuxième cycle initial.

56|Les populations étudiantes concernées, à l'époque, par ces transferts ne représentaient aussi que quelque 1,5 % de la population étudiante totale (environ 1000 étudiants sur un total de 69 000).

Bibliographie

- Bayenet B. (2001), *Le financement des universités : gestion et évaluation*, thèse présentée en vue de l'obtention du grade de docteur en sciences économiques, ULB.
- Bayenet B. et Bosteels O. (1998), *Le financement des universités en Belgique*, sous la direction de Bodson S. et Thys-Clément Fr., éditions de l'ULB.
- Bennetot Pruvot E., Claeys-Kulik A.-L. et Eastermann T. (2015), *Designing Strategies for Efficient Funding of Universities in Europe*, Define Project, European University Association (EUA).
- Bodson A. et Berleur J. (1998), *Quelles urgences pour une politique universitaire en Communauté française de Belgique ?*, Rapport à monsieur le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, octobre.
- Charlier J.-E. et Molitor M. (2015), « Les évolutions de l'enseignement supérieur », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n° 2268, n° 2269-2270, n° 2271-2272, n° 2273-2274.
- CRef (Conseil des recteurs francophones) (2016), *Annuaire statistiques*, www.cref.be/annuaire/
- Lambert J.-P. (1998), « Universités : plaider pour l'efficacité », *La Revue nouvelle*, n° 11/novembre, ainsi que *L'Entreprise et l'Homme*, n° 5, octobre-novembre.
- Lambert J.-P. (2013), « Accès à l'Enseignement supérieur : un enjeu politique et économique majeur », *La Revue nouvelle*, numéro 12, décembre 2013, p. 77-97.
- Lambert J.-P. (2014), « Stratégie de Lisbonne et niveau de formation. Pourquoi l'ascenseur social ne fonctionne plus en Fédération Wallonie-Bruxelles », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 2, tome LIII, p. 5-37.
- Lambert J.-P. (2016), « Qu'est-ce qu'un "bon" système d'enseignement supérieur ? », *La Revue nouvelle*, n° 3.
- Molitor M. (2010), « Les transformations du paysage universitaire en Communauté française », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, n° 2052-2053.

point de vue, le caractère « complet » d'une université est un atout. Il serait donc inopportun de légiférer en vue de réduire d'autorité les répliques, par les universités complètes, de cursus peu fréquentés ;

- notre « paysage » universitaire, longtemps considéré comme trop fragmenté, s'est considérablement simplifié avec les fusions/intégrations qui se sont produites durant la décennie écoulée. Le nombre de nos universités est désormais comparable (en proportion de la population) à celui de tous nos voisins européens ;
- les contraintes avivées qu'impose dorénavant la dimension internationale commandent de mettre fin à une disposition, reliquat d'un passé ancien, qui n'a aucun équivalent dans le monde, est donc incompréhensible pour des partenaires étrangers potentiels et déforce, dès lors, très sévèrement nos universités incomplètes. Il s'agit de la disposition qui voit ces universités habilitées (pour certains domaines d'études) pour le premier cycle, pour le deuxième cycle « de spécialisation » (*advanced master*) et pour le troisième cycle, sans l'être pour le deuxième cycle initial. Un examen attentif montre que la correction de cet anachronisme, tout en confortant à la fois la crédibilité internationale de nos universités incomplètes et leur potentiel au service du (re)déploiement régional, n'aurait aucun impact négatif sur les « grands équilibres » de notre système universitaire.

- Welsch M. et Troisfontaines R. (1976), *Rapport au ministre de l'Éducation nationale sur les problèmes universitaires*, ministère de l'Éducation nationale, décembre.

- Witte E. (1997), « Tussen pluralisme en optimalisatie », discours de rentrée académique 1997-1998 (ISSN 0775-440-X), octobre, VUB.

Annexe

Implications de l'extension des habilitations des universités incomplètes pour l'organisation du deuxième cycle initial des cursus déjà organisés au premier cycle.

Si l'on examine les implications de cette recommandation, on constate d'emblée que, moyennant l'adoption de l'une ou l'autre « balise » (voir plus loin), celle-ci apparaît « structurellement justifiée », en référence à l'examen, mené en fin de la section 1, sur la distribution des cursus selon les tailles des sections.

Rappelons, en deux mots, que cet examen avait abouti au constat d'une extrême disparité — sans justification rationnelle — entre le secteur des « sciences », d'une part, les secteurs des « sciences humaines et sociales » et des « sciences de la santé », d'autre part. Dans le secteur des « sciences », la quasi-intégralité des cursus se retrouvent classés dans les « petites » (et, dans une moindre mesure, dans les « petites à moyennes ») sections. La situation est radicalement différente pour les secteurs des « sciences humaines et sociales » et des « sciences de la santé », dans lesquels une proportion importante des cursus se trouve classée dans la partie « large » du spectre de la distribution des tailles (c'est-à-dire dans les « moyennes à grandes », mais surtout « grandes » et « très grandes » sections).

En quoi, après ce bref rappel, peut-on considérer comme « structurellement justifiée » la recommandation exprimée ? Parce que, comme on le vérifiera ci-dessous, les habilitations visées par celle-ci portent essentiellement sur des cursus très fréquentés, aux sections (« grandes », sinon « très grandes ») nettement « surdimensionnées », impliquant de ce fait, pour les étudiants, des conditions d'encadrement et de suivi actuellement moins favorables.

On vérifie, tout d'abord, que notre recommandation ne trouverait aucune application dans le secteur des « sciences », caractérisé par l'abondance de sections déjà « sous-dimensionnées ».

Examinons à présent les implications de cette recommandation pour les secteurs des « sciences de la santé » et des « sciences humaines et sociales ».

Le secteur des « sciences de la santé » est celui pour lequel quelques « balises » devraient, nous semble-t-il, s'imposer.

Une première balise concerne le deuxième cycle initial du cursus de médecine vétérinaire, pour lequel l'UNamur (comme les trois universités complètes) est habilitée pour le premier cycle. Depuis toujours, l'ULg est la seule université de la Fédération Wallonie-Bruxelles habilitée à organiser le deuxième cycle initial, ce monopole étant justifié par les coûts élevés, en termes d'infrastructures notamment, de l'organisation de ce deuxième cycle. Cet argument reste pertinent, sauf à démontrer que des développements technologiques récents auraient réduit ces coûts.

Une deuxième balise porte sur le deuxième cycle initial du cursus de médecine, actuellement organisé par les seules universités complètes, mais pour lequel l'UMons et l'UNamur organisent également le premier cycle. Peut-être ces deux universités aspireraient-elles à organiser, elles aussi, ce deuxième cycle du cursus de médecine mais, à la réflexion, il nous semblerait plus raisonnable de s'abstenir : l'organisation d'un tel deuxième cycle requiert en effet de devoir disposer d'un hôpital universitaire — deux, dans

ce cas-ci — structure lourde et couteuse qu'il paraît déraisonnable de répliquer à l'excès.

En revanche, rien ne devrait s'opposer à ce que l'UMons et l'UNamur se voient habilitées à organiser le deuxième cycle des cursus de sciences pharmaceutiques et de sciences de la santé publique. Ces deux universités organisent déjà le premier cycle du cursus de sciences pharmaceutiques (qui relève d'ailleurs du même domaine — sciences biomédicales et pharmaceutiques — que le cursus de sciences biomédicales, pour lequel l'UMons et l'UNamur sont habilitées pour les deux cycles initiaux). Quant au cursus de sciences de la santé publique, il s'agit d'un deuxième cycle dit « orphelin » (signifiant par là qu'il n'existe pas de premier cycle correspondant) et on ne voit aucune raison (de « compétences » notamment) pour lesquelles l'UMons et l'UNamur devraient se voir privées de cette habilitation. Signalons enfin que les populations étudiantes concernées par ces deux cursus sont telles que ceux-ci se retrouvent classés dans la partie « large » du spectre de la distribution des tailles (c'est-à-dire dans les « moyennes à grandes » à « très grandes » sections).

Pour le secteur des « *sciences humaines et sociales* », les universités concernées par notre recommandation sont principalement l'UNamur et l'USL-B¹. Ce secteur compte plusieurs cursus pour lesquels la population étudiante est telle que les sections, au deuxième cycle, se retrouvent classées dans la partie « large » du spectre de la distribution des tailles et, le plus souvent, dans les « grandes » ou « très grandes » sections. En ne considérant que les « grandes » ou « très grandes » sections, on relève les cursus de droit², de sciences politiques (orientation générale

et orientation internationale), de sciences de gestion et d'ingénieur de gestion³. L'attribution des habilitations requises pour ces cursus très fréquentés semble dès lors peu contestable.

En revanche, un certain nombre d'autres cursus, dans les domaines « Langues, lettres et traductologie » et « Histoire, histoire de l'art et archéologie », se trouvent classés dans les sections de taille « moyenne » tandis que certains cursus (Philosophie, Sociologie, Anthropologie) se trouvent classés dans les « petites » sections.

On recense, au total, tous secteurs d'études confondus, 16 cursus « potentiellement » concernés par la proposition d'extension des habilitations des universités incomplètes pour l'organisation du deuxième cycle initial des cursus déjà organisés au premier cycle. C'est peu en regard du nombre total de cursus de deuxième cycle initial (98) et même en regard du nombre de ces cursus organisés par plusieurs universités (75). L'examen attentif, université par université, des populations étudiantes de premier cycle permet d'inférer les populations potentielles au deuxième cycle initial, pour chacun de ces cursus. On constate que, pour 6 cursus seulement (ceux mentionnés plus haut), les effectifs prévisibles correspondent à des sections classées dans la partie « large » (c'est-à-dire « moyennes à grandes » à « très grandes ») du spectre des distributions de tailles.

La question suivante peut-être posée : faudrait-il limiter l'extension des habilitations pour le deuxième cycle initial aux seuls cursus dont les sections se retrouveraient dans les catégories de taille « moyenne » à « très grande » ou conviendrait-il plutôt d'attribuer

1 | L'UMons n'est concernée que par le cursus de logopédie.

2 | Le cursus de droit est celui qui se caractérise par la taille moyenne de section la plus élevée (au deuxième cycle initial), tous cursus universitaires confondus.

3 | L'UNamur disposant déjà de l'habilitation pour le deuxième cycle initial en sciences de gestion et ingénieur de gestion, l'USL-B se trouve actuellement la seule des six universités de la Fédération Wallonie-Bruxelles à ne pas disposer de ces habilitations pour le deuxième cycle initial, pour des cursus pourtant très fréquentés.

les habilitations pour tous les cursus, dès lors que l'université considérée est habilitée pour le premier cycle ? Chacune des deux approches pourrait être défendue mais nous recommanderions plutôt la deuxième approche, qui nous paraît présenter certaines vertus tout en restant sans « risque ». Tout d'abord, une telle approche est en phase avec celle recommandée plus haut pour les universités complètes. Mais, surtout, il existe une grande différence, de ce point de vue, entre la situation des universités complètes et celle des universités incomplètes. Comme exposé plus haut, les premières ont mis sur pied, au cours des « années fastes », un très grand nombre de cursus à « petites sections ». Les rapports Welsch-Troisfontaines (1976) et Bodson-Berleur (1998), ainsi que notre discussion, ont souligné les multiples difficultés que pouvait rencontrer une université pour fermer une section peu fréquentée, une fois celle-ci établie de longue date. La situation serait radicalement différente pour les habilitations recommandées ici pour les universités incomplètes : dans un contexte de sous-financement marqué de l'enseignement supérieur, ces universités réfléchiront à deux fois avant d'« activer » leur habilitation pour des cursus se trouvant dans la partie « étroite » du spectre de la distribution des tailles. Laissons à ces universités, comme à leurs consœurs complètes, le choix de leur politique. Il se pourrait que, dans l'un ou l'autre (très rare) cas, elles fassent le choix d'organiser un deuxième cycle dont elles pressentent un déséquilibre financier, mais qui répond aux compétences d'une équipe d'excellence dont elles disposent. Dans l'immense majorité des cas « tangents », ce sera cependant le réalisme imposé par les contraintes budgétaires qui s'imposera.

Au regard de ces considérations, on peut estimer que, si le nombre de cursus « potentiellement » concernés est limité (16, sur les 98 cursus de deuxième cycle

initial), le nombre de cursus « vraisemblablement » concernés serait encore nettement plus réduit.

L'estimation des effectifs prévisibles⁴ permet aussi de vérifier que la population étudiante considérée resterait très limitée. À supposer même que les universités incomplètes « activent » toutes leurs (nouvelles) habilitations, même pour les « petites » sections, la population étudiante concernée serait de l'ordre de 2 300 étudiants. Pour les raisons qui viennent d'être discutées, ce scénario est évidemment improbable. Un scénario plus réaliste est celui d'une « activation » des habilitations pour les seules sections « moyennes » à « très grandes » (c'est-à-dire comptant plus de 100 étudiants par cursus et par cycle), auquel cas la population étudiante concernée serait de quelque 1 500 étudiants, soit une fraction minimale (de l'ordre de 1,5 %) de la population universitaire totale. Pour juger du caractère modeste, à l'échelle globale, de ce nombre, on notera que ces 1 500 étudiants représenteraient moins d'un cinquième des nouvelles populations étudiantes ayant intégré les seules universités complètes à la faveur des diverses fusions/intégrations des dix dernières années.

4 | On peut estimer, pour chaque université i , la population d'un cursus j de 2^e cycle initial, par la formule $MA_{ij} = (MA_i \text{ tot} / BA_i \text{ tot}) \times BA_{ij}$

où MA désigne la population du 2^e cycle initial

BA désigne la population du 1^{er} cycle

i désigne l'université

j désigne le cursus

tot se réfère à l'ensemble des universités

Cette procédure permet de prendre en compte les valeurs ($MA \text{ tot} / BA \text{ tot}$) spécifiques à chaque cursus i , selon l'ampleur des flux d'accès direct au 2^e cycle résultant des « passerelles ».