

La coopération universitaire transfrontalière

Par **Françoise BOUTET-WAÏSS**

Inspectrice générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche

La coopération universitaire transfrontalière est relativement peu connue. Elle recouvre des coopérations en matière de formation, de recherche et de vie étudiante entre les universités françaises et les établissements d'enseignement supérieur situés de l'autre côté de la frontière terrestre ou maritime. Elle a été renforcée par la création en 1990 du programme européen Interreg. Elle trouve son ancrage naturel dans la continuité territoriale et le partage d'une langue commune. Mais les réussites les plus abouties sont le résultat d'un portage politique fort qui se traduit par la création d'une structure juridique opérationnelle. La plus emblématique est le modèle strasbourgeois avec le GECT « Eucor-Le campus européen », premier groupement européen de coopération territoriale porté exclusivement par des universités.

Les obstacles à surmonter sont la barrière linguistique, les différences socio-économiques, réglementaires et dans l'organisation territoriale, et le climat politique (Brexit). Ils sont surmontés grâce à l'engagement des acteurs et au soutien financier de l'Europe et des collectivités territoriales.

Les activités transfrontalières des universités sont riches et variées, mais relativement peu connues. Les partenariats transfrontaliers ne font l'objet que depuis peu de mentions dans les projets stratégiques des universités et les évaluations des établissements par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

Ces coopérations se déploient le long de 2 850 kilomètres de frontière entre universités françaises et établissements d'enseignement supérieur situés de l'autre côté de la frontière. De niveau inégal, elles ont souvent comme point commun de relever de logiques de site renforcées par un ancrage historique. Elles représentent une formidable opportunité pour les universités concernées et leur environnement, malgré les nombreux freins qu'elles s'emploient à surmonter.

Les fondements de la coopération transfrontalière des universités

Les coopérations transfrontalières des universités s'inscrivent dans des espaces plus ou moins homogènes construits par la géographie, tantôt remis en cause, tantôt consolidés par l'histoire humaine. L'identification et la cohérence, culturelle et économique, de ces espaces ont été réaffirmées au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle et renforcées par la création en 1990 du programme européen Interreg.

Tour de France des réseaux de coopération universitaire

Près de la moitié des universités françaises sont engagées dans des coopérations transfrontalières.

Elles vont de la coopération la moins aboutie à l'ouest du territoire entre les universités françaises et celles du Royaume-Uni, aux partenariats les plus structurés, au Nord et à l'Est, avec la Belgique, l'Allemagne, et dans une moindre mesure la Suisse, jusqu'au Sud-Est et au Sud-Ouest, avec l'Italie et l'Espagne.

Les universités britanniques s'engagent peu hors des programmes européens Erasmus+ et Horizon 2020. Le Brexit pourrait bien signer la fin de la coopération trans-Manche.

La coopération transfrontalière avec les universités belges est fortement structurée. Elle profite d'un environnement plus propice. Le projet de la future Université Lille Nord-Europe prévoit la création d'un « Campus européen » sur le modèle strasbourgeois « Eucor », L'Université de Reims Champagne-Ardenne entretient également des relations étroites, principalement dans le domaine de la recherche appliquée, avec ses partenaires universitaire belges, des relations cofinancées par le programme Interreg.

L'Université de la Grande Région s'inscrit dans le périmètre de la Région du même nom, qui inclut la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, la Lorraine, le Grand-Duché du Luxembourg, la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Communauté germanophone de Belgique. Créée sous statut associatif, elle associe six universités.



Figure 1 : Villes universitaires et programmes opérationnels InterregV 2014-2020 (source : MOT).

« Eucor-Le Campus européen » est le principal acteur de la formation et de la recherche de la région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur qui couvre l'Alsace, le Pays de Bade, le Palatinat du Sud et la Suisse du Nord-Ouest. Ce territoire présente une unité géographique et une histoire commune parfois très douloureuse. Il est le premier groupement européen de coopération territoriale (GECT), porté exclusivement par des universités : les Universités de Bâle, Fribourg-en-Brigau, Haute-Alsace et Strasbourg, ainsi que le Karlsruher Institut für Technologie. Ces cinq établissements représentent une force composée de 15 000 enseignants-chercheurs, 11 000 doctorants et 115 000 étudiants ⁽¹⁾. Ce GECT universitaire trinational bénéficie depuis 2016 du soutien financier du programme Interreg-VA-Rhin supérieur. Quatre des cinq universités membres se sont associées au réseau EPICUR ⁽²⁾, retenu lors du premier appel à projets visant à la constitution de réseaux d'universités européennes.

L'arc jurassien réunit la Franche-Comté et les cantons francophones de la Suisse occidentale qui ont en partage la maîtrise de la micro-fabrication. L'Université de Franche-Comté affiche ses coopérations au sein de ce territoire au travers de deux programmes structurants, le Collégium International SMYLE ⁽³⁾ et la Communauté du savoir. L'accord-cadre de coopération académique, scientifique et culturelle fixe notamment comme objectifs la dynamisation des échanges entre les chercheurs et l'émergence de projets, la stimulation des échanges d'étudiants et de professeurs, le développement de la créativité et de l'esprit entrepreneurial dans l'arc jurassien.

Si l'Université de Savoie-Mont-Blanc n'est pas intégrée dans des structures juridiques de coopération fortes, elle s'appuie sur des partenariats historiques solides, aussi bien avec l'Italie qu'avec la Suisse. Chambéry et Turin, les deux anciennes capitales de la Maison de Savoie, sont jumelées depuis 60 ans et les deux universités ont construit le premier double diplôme franco-italien en 1979. Plus au sud, l'Université de Nice Sophia Antipolis ne bénéficie pas d'un environnement transfrontalier aussi favorable, avec des villes universitaires italiennes situées entre 150 et 250 kilomètres de Nice.

La coopération transfrontalière universitaire entre la France, l'Espagne et Andorre se déploie autour de deux axes : la coopération catalane portée, côté français, par l'Université de Perpignan Via Domitia, et à l'autre extrémité des Pyrénées, par trois réseaux interuniversitaires entre les établissements de l'Euro-région Nouvelle Aquitaine-Euskadi ⁽⁴⁾-Navarre. L'Université de Pau et des Pays de l'Adour est particulièrement active sur le champ transfrontalier.

Ce tour de France met en évidence la multiplicité des réseaux et leur hétérogénéité liée aux spécificités de leur territoire. Les partenariats du Nord, du Nord-Est et de l'Est,

avec la Belgique, l'Allemagne et la Suisse, développés avec des universités aux ambitions complémentaires dans des espaces socialement et économiquement homogènes sont très proches de ceux qui existent à l'intérieur de nos frontières. Ils relèvent plus de stratégies de site que de stratégies internationales. Les partenariats du Sud-Ouest avec l'Espagne aspirent à relever de la même typologie. Ceux du Sud-Est avec l'Italie et du Nord-Ouest avec l'Angleterre, handicapés par les distances et une moindre cohésion des espaces sociaux et économiques, sont plus exposés aux contraintes des coopérations internationales.

La politique européenne de soutien à la coopération transfrontalière : une opportunité pour les universités

La politique de coopération territoriale européenne (CTE) a pour principal instrument le programme Interreg. Financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER) ⁽⁵⁾, il soutient la coopération territoriale à trois niveaux : transfrontalier, transnational et interrégional. Le niveau transfrontalier est circonscrit, côté français, aux départements situés le long des frontières physiques et à nos régions ultramarines. Il constitue le volet A d'Interreg ⁽⁶⁾. Depuis la quatrième programmation (2007-2013), les projets des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en tant que contributeurs au développement économique et à l'innovation, sont éligibles à ce programme.

Il s'élève pour la période 2014-2020 à 1,64 milliard pour la France et ses neuf régions transfrontalières. Le programme cofinance au moins à hauteur de 50 % les projets retenus. Trente-quatre ⁽⁷⁾ universités métropolitaines et ultra-marines sont éligibles. Interreg est perçu de façon très positive par les universités qui y participent, hormis les contraintes normatives de gestion qu'elles dénoncent. Elles apprécient qu'il affirme les universités comme actrices du développement des territoires, même si les objectifs sont très orientés vers le développement économique et visent des TRL ⁽⁸⁾ très élevés. Il les incite à structurer leurs coopérations informelles, et leur apporte un concours financier significatif abondé par les collectivités territoriales et d'autres financements.

La coopération transfrontalière présente de nombreux intérêts pour les universités

La coopération transfrontalière est inscrite dans la stratégie de formation et de recherche des universités implantées dans les territoires concernés. Elle figure de plus en plus en bonne place dans les projets d'établissement et contrats de site, dans un objectif de différenciation et d'attractivité. Elle est soutenue par les collectivités territoriales, notamment les régions, responsables de la définition des

(1) Données 2017.

(2) "European Partnership for an Innovative Campus Unifying Regions".

(3) SMart sYstems for a better Life.

(4) Euxkadi : Pays basque espagnol.

(5) Le FEDER fait partie des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

(6) Le programme Interreg comprend trois volets correspondant à trois niveaux de coopération : transfrontalière (Interreg A), transnationale (B) et interrégionale (C).

(7) 32, depuis la fusion des trois universités lilloises en 2018.

(8) *Technological Readiness Level* : l'indice TRL permet d'évaluer la maturité technologique d'une innovation.

orientations en matière de développement économique et du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI).

La recherche transfrontalière se structure depuis plusieurs années. L'un des indicateurs est le nombre de cotutelles. Les partenariats transfrontaliers sont un atout pour répondre aux appels à projets du programme d'Investissement d'avenir (PIA), nourrir une dynamique de recherche de haut niveau en s'appuyant sur l'excellence scientifique et technologique des partenaires, et mutualiser des équipements lourds.

La double diplomation contribue à l'attractivité des établissements. La création de nouveaux cursus transfrontaliers est le plus souvent motivée par les attentes du milieu socio-économique du territoire ou des secteurs sous tension. Les besoins des institutions sont également à l'origine de coopérations en matière de formation. Ainsi, une formation de professeur des écoles en cursus intégré est organisée entre l'INSPÉ⁽⁹⁾ de l'académie de Strasbourg, l'Université de Haute-Alsace et la Pädagogische Hochschule de Fribourg afin de préparer les diplômés qui mènent à l'enseignement dans les deux pays, en France et en Allemagne.

Plus facilement accessible, la mobilité transfrontalière est souvent la première expérience de mobilité étudiante. Elle développe des compétences chez les étudiants, facilite leur insertion professionnelle grâce à des capacités d'adaptation reconnues, une connaissance de la langue, de la culture, des milieux économiques, des réglementations d'un ou de plusieurs États. Elle permet l'accès à un bassin d'emploi élargi. Étudier dans un environnement interculturel contribue à l'employabilité des jeunes.

Les leviers et les freins à la coopération transfrontalière des universités

Le mot « naturel » est celui qui revient le plus souvent pour qualifier les relations entre les établissements transfrontaliers.

La continuité territoriale aidée par des infrastructures routières ou de transport en commun, favorise ces coopérations. C'est le cas entre Strasbourg et l'Allemagne, entre Lille et la Belgique. Parler une langue commune est également un facteur de réussite. Pour les territoires transfrontaliers francophones, la coopération est évidemment facilitée.

Mais les réussites les plus abouties sont le résultat d'un portage politique fort qui se concrétise à travers la création d'une structure juridique intégrée.

On observe trois modèles de coopération. L'Université de la Grande Région et Eucor-Le campus européen ont construit leur stratégie européenne de proximité en s'appuyant sur une entité juridique qui lui donne une visibilité renforcée. Les Universités du Nord de la France, celles de Franche-Comté et de Chambéry, l'Université de Perpignan

Via Domitia ou l'Université de Pau et des pays de l'Adour s'appuient sur de simples accords-cadres. Le troisième modèle, moins ambitieux, concerne les coopérations encouragées par l'Interreg.

Le GECT⁽¹⁰⁾ « Eucor-Le campus européen » est une structure de droit allemand, considéré plus souple que le droit français, dont le siège se situe en Allemagne. Il n'aurait pas pu voir le jour sans une volonté politique forte, au niveau des établissements et des différents acteurs nationaux et régionaux. L'Université de la Grande Région (UniGR) s'est repliée sur un autre modèle juridique, une association de droit luxembourgeois créée en 2015, avec une présidence tournante.

Un autre levier de la réussite des activités transfrontalières est la capacité des universités concernées à lever des fonds européens. Elles n'ont pas hésité à renforcer leurs services d'ingénierie de projet. Ils accompagnent les enseignants-chercheurs, assistent les porteurs de projets et assurent une activité de veille sur les dispositifs de financement de la recherche au niveau européen et international.

Mais les obstacles à surmonter ne manquent pas, qu'ils soient naturels ou institutionnels. La barrière linguistique en est un, pas seulement du côté français. Le système éducatif espagnol rend obligatoire l'enseignement d'une seule langue vivante, le plus souvent l'anglais, celui d'une deuxième langue est optionnel. Aussi les étudiants espagnols sont-ils plus attirés par les destinations anglophones et l'espagnol est-il mieux maîtrisé par les étudiants côté français, que le français côté espagnol. Mais au-delà de l'anglais, langue véhiculaire de la recherche et de plus en plus de l'enseignement supérieur, la coopération transfrontalière a vocation à intégrer deux cultures, à renforcer les liens interculturels qui se tissent au travers de la compréhension de l'environnement et de la langue de « l'autre ».

Les freins socio-économiques et politiques sont nombreux. À la différence de la France qui est un État fortement centralisé et régulateur, dont l'organisation administrative fait figure d'exception dans le paysage transfrontalier, l'organisation territoriale des pays transfrontaliers repose sur un schéma de type fédéral ou régional. Les communautés autonomes en Espagne, les *Länder* en Allemagne, les cantons en Suisse, les régions et communautés en Belgique, une partie des régions italiennes jouissent d'une grande autonomie qui a des effets sur la politique des établissements de leur ressort et sur le niveau de la coopération transfrontalière.

Le climat politique a également des effets sur les rapprochements entre universités. Le mouvement d'indépendance de la Catalogne a freiné un temps l'enthousiasme de la coopération transfrontalière. Le Brexit fait peser les plus grandes incertitudes sur les partenariats qui relèvent du programme transfrontalier Interreg.

(9) Acronyme : Institut national supérieur du professorat et de l'éducation.

(10) Le GECT est soumis au règlement européen 1082/2006 (modifié par le règlement 1302/2013), aux dispositions de sa convention et de ses statuts et au droit interne de l'État membre où il a son siège.

Le développement de la co-diplomation requiert une forte mobilisation des équipes et une organisation attentive de la mobilité entrante et sortante entre les universités partenaires. Le système LMD ⁽¹¹⁾ instauré par le processus de Bologne vise à créer un espace européen de l'enseignement supérieur. La coopération universitaire dans le domaine de la formation devrait en principe en tirer profit pour mettre en place des diplômes binationaux. La réalité est plus compliquée.

Si tous les pays transfrontaliers ont adopté le système LMD, il demeure des différences importantes avec les universités françaises. Elles tiennent à la durée des cycles, au calendrier universitaire, à la réglementation des stages, à l'approche des contenus de formation, à l'évaluation et à l'organisation des jurys. La durée des premier et deuxième cycles n'est pas uniforme. En l'Espagne, le *grado*, l'équivalent de la licence, s'obtient en quatre ans et le master en un an. En Espagne, mais surtout en Allemagne, le décalage des calendriers universitaires freine l'organisation de la co-diplomation. En France, les stages sont intégrés dans les cycles de formation. Ils occupent une place importante en master et donnent lieu à une gratification réglementaire qui n'existe ni en Espagne ni en Italie. En Allemagne, le stage intervient en fin de cursus, après l'obtention du diplôme et dure une année. Il est dans ce cas rémunéré, mais en cours de cursus, la réglementation allemande ne prévoit rien.

On pourrait penser que la formation doctorale échappe à ces difficultés. Les universités ont une longue pratique des co-tutelles de thèse gérées par convention. Mais l'arrêté du 25 mai 2016 fixant le cadre national de la formation et les modalités conduisant à la délivrance du doctorat est venu ajouter un cadre juridique supplémentaire et du formalisme.

Sur le plan logistique, le problème récurrent est celui des transports qui concerne les étudiants comme les travailleurs transfrontaliers. Il recouvre les infrastructures qui sont plus ou moins développées et le coût des transports. Les universités ne peuvent guère peser sur le schéma des infrastructures, mais davantage sur une politique tarifaire. L'Université de Pau et des Pays de l'Adour plaide pour un statut d'étudiant transfrontalier. Le projet de carte étudiante européenne soutenu par le programme Erasmus+ a vocation à répondre à cette préoccupation.

L'engagement dans les activités transfrontalières s'apparente à bien des égards à une démarche militante. La frontière reste une ligne physique puissante, mais pas seulement. Ce sont aussi des fonctionnements différents, des frontières linguistiques et culturelles. Les freins à la coopération transfrontalière des universités sont nombreux et divers : structurels, politiques et réglementaires. Ils sont souvent surmontés grâce à l'engagement des acteurs, à leur capacité pragmatique d'innovation, au soutien financier de l'Europe et des collectivités territoriales.

(11) Acronyme qui signifie « licence-master-doctorat ».