Les fonds structurels dans l'enseignement supérieur. L'expérience française

Françoise Divisia

▶ **To cite this version:**

Françoise Divisia. Les fonds structurels dans l'enseignement supérieur. L'expérience française : Cahiers du CEFRES N° 24, L'enseignement supérieur en France et en République tchèque : perspectives européennes. Cahiers du CEFRES, 2010, L'enseignement supérieur en France et en République tchèque : perspectives européennes, 24, pp.8. halshs-01162955

HAL Id: halshs-01162955
https://shs.hal.science/halshs-01162955

Submitted on 11 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES
N° 24, L'enseignement supérieur en France et en République tchèque : perspectives européennes = Vysoké školství v České republice a ve Francii: evropské perspektivy
Antoine Marès, Dominique Sotteau, Věra Šťastná (Ed.)

Françoise DIVISIA
Les fonds structurels dans l'enseignement supérieur. L'expérience française

---

Référence électronique / electronic reference :
Francoise Divisia, « Les fonds structurels dans l'enseignement supérieur. L'expérience française », Cahiers du CEFRES. N° 24, L'enseignement supérieur en France et en République tchèque : perspectives européennes = Vysoké školství v České republice a ve Francii: evropské perspektivy (ed. Antoine Marès, Dominique Sotteau, Věra Šťastná).
Mis en ligne en / published on : mars 2010 / march 2010
URL : http://www.cefres.cz/pdf/c24f/divisia_2001_fonds_structurels_fr.pdf
Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE
http://www.cefres.cz

Ce document a été généré par l'éditeur.
© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

CEFRES
Centre français de recherche en sciences sociales
USR 3138 CNRS-MAEE

LES FONDS STRUCTURELS DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
L'EXPERIENCE FRANÇAISE

Françoise Divisia

Chargée de la coordination des politiques liées aux fonds structurels
Ministère de l'Éducation nationale

Contexte et enjeux

Les fonds à finalité structurelle sont un des instruments financiers dont dispose l'Union européenne pour renforcer sa cohésion économique et sociale et réduire en particulier l'écart entre les diverses régions ainsi que le retard de développement des régions les moins favorisées, selon les termes des articles 130 A et 130 B du traité de Maastricht.

Pour la période 2000-2006, l'importance du chômage a conduit l'Union européenne à faire de l'emploi une priorité à laquelle serait consacrée une partie importante du budget européen et notamment de la rubrique consacrée aux actions structurelles.

Les États membres ont en effet décidé de mettre en œuvre une coordination de leurs politiques d'emploi, lors de la tenue, à l'initiative de la France, du Conseil extraordinaire sur l'emploi à Luxembourg en 1997. La stratégie retenue, nouvelle et ambitieuse, consiste à définir au niveau de l'Union des lignes directrices pour l'emploi se fondant sur une analyse de la situation et des objectifs communs.

La "stratégie européenne pour l'emploi" repose sur quatre "piliers", améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise, favoriser l'adaptabilité, renforcer l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Elle donne lieu annuellement à des plans d'action nationaux pour l'emploi dans chaque État membre.

Les fonds structurels ont donc vocation désormais à soutenir les politiques d'emploi élaborées dans le cadre des plans d'action nationaux. Or il est évident que les politiques d'éducation et de formation en sont une composante essentielle.

De fait, le rôle déterminant pour l'avenir de la compétitivité européenne des politiques de la connaissance - recherche, innovation technologique - est fortement affirmé par la Commission dans AGENDA 2000, qui définit le cadre commun de l'ensemble des politiques de l'Union pour la période 2000-2006 en y incluant la perspective de l'élargissement.

C'est donc un double enjeu, politique et financier, qui doit inciter les ministères en charge de l'éducation et de la recherche à obtenir le soutien des fonds structurels.

I. Finalités et principes d'action des fonds structurels

L'objectif de réduction des écarts et en même temps l'exigence accrue de maîtrise des finances publiques imposent à partir de la programmation 2000 une utilisation plus

démocratique et plus transparente des fonds communautaires. En outre, les principes qui sous-tendent l'action des fonds structurels sont réaffirmés.

1-1- Les principes de l'action structurelle

L'action des fonds structurels est fondée sur les principes suivants :

- *La concentration* de l'action sur des *objectifs prioritaires;*
- *Le partenariat* entre la Commission européenne et les autorités compétentes de chaque Etat au niveau national, régional ou local;
- *L'additionnalité* qui implique que l'aide de l'Union européenne ne doit pas se substituer à l'effort financier de l'Etat-membre mais le soutenir;
- *Le co-financement* : les Fonds européens viennent *en appui de financements nationaux* à une hauteur variable, entre 25% et 75% du coût global des actions suivant l'objectif concerné et le type de mesure;
- *La programmation qui a pour objet une action pluriannuelle cohérente.*

1-2 Le fonctionnement des fonds

Les fonds structurels ne sont pas utilisés pour financer des projets mais des *programmes de développement qui intègrent des projets individuels*. Un règlement général fixe pour une durée déterminée (7 ans pour 2000/2006) les critères d'éligibilité des actions (qui permettent de déterminer les montants financiers attribués à chaque État), les méthodes de programmation, de gestion, de suivi, d'évaluation et de contrôle communes à tous les États membres.

Conformément à ce règlement, chaque État élabore un document de programmation (DOCUP) présentant ses priorités d'action et ses propositions de programmes pour l'objectif thématique et des documents de programmation régionaux pour les objectifs géographiques.

1-3 Les champs d'intervention spécifiques des fonds

Il existe quatre fonds : le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE), le fonds européen de garantie agricole (FEOGA), l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Deux fonds intéressent essentiellement les universités : le FEDER, et le FSE.

Le FEDER a pour mission de réduire les écarts de développement entre les régions de l'Union européenne. Il finance essentiellement les investissements productifs, les infrastructures liées au développement régional (transports, télécommunications, recherche, pôles technologiques, équipement de formation) dans les régions éligibles. Le FSE soutient des actions liées à la promotion de l'emploi et au développement des ressources humaines.

Le FEOGA peut financer des actions dans le domaine de la recherche.

L'action des fonds s'exerce selon trois modalités :

1) au travers d'objectifs géographiques, c'est-à-dire sur des zones éligibles préalablement définies en fonction des critères énoncés dans le règlement,
2) au travers d'objectifs thématiques concernant tout le territoire,
3) au travers d'initiatives communautaires.

II- La programmation 2000-2006

2-1- - Les principales innovations introduites pour 2000-2006 :

Pour optimiser l'efficacité des fonds, il a été décidé de réduire les objectifs prioritaires à trois au lieu de six dans la programmation précédente. Deux de ces objectifs concernent des zones géographiques que leurs difficultés rendent éligibles en fonction de critères très précis, énoncés dans le règlement général, le troisième est thématique et concerne tout le territoire. Outre la priorité accordée à l'emploi déjà mentionnée, l'accent dans cette programmation est mis sur le développement économique durable et la compétitivité. Par ailleurs, les zones urbaines en difficulté sont pour la première fois considérées comme des zones en difficulté structurelle au même titre que les territoires en restructuration industrielle.

2-2 - Les objectifs prioritaires pour la période 2000-2006

2-2-1- Objectifs géographiques
"L'objectif 1" s'applique aux régions les plus pauvres de l'Union européenne dont le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire.
Les quatre Fonds, FEDER, FSE, FEOGA, IFOP sont mobilisés pour cet objectif.

"L'objectif 2" doit soutenir la reconversion économique et sociale des régions confrontées à des difficultés structurelles, du fait de reconversions industrielles, ou de désertification rurale comme par le passé. Mais en outre, sont désormais prises en compte les difficultés qui sont liées au caractère urbain (phénomènes des banlieues, violence).
Trois fonds concourent à cet objectif : le FEDER, le FEOGA et le FSE, l'intervention du FSE devant être articulée avec les investissements du FEDER pour soutenir des opérations intégrées dans le cadre d'une véritable stratégie de reconversion de la zone.

2-2-2- Objectif thématique
"L'objectif 3" connaît l'innovation la plus importante dans la nouvelle programmation.
En effet, alors que dans le passé son rôle était très centré sur la formation continue des salariés et demandeurs d'emploi, ses nouvelles missions élargissent la nature de ses interventions à l'adaptation et la modernisation des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi au sein de l'Union européenne. C'est le seul fonds mobilisé pour cet objectif, le Fonds social européen, qui devient en effet l'instrument financier privilégié de soutien à la Stratégie européenne pour l'emploi. Dans chaque Etat-membre, les plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) constituent le cadre d'intervention du FSE.

Les objectifs politiques de la stratégie européenne présentent en effet une convergence évidente avec les cinq domaines d'intervention du FSE qui visent à :

- développer et promouvoir des politiques actives du marché du travail pour combattre et prévenir le chômage de longue durée,
- promouvoir l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail avec une attention particulière pour les personnes menacées d'exclusion sociale,
- promouvoir et améliorer la formation professionnelle, l'éducation, le conseil, dans le cadre d'une politique d'éducation et de formation tout au long de la vie,
- promouvoir une main-d'œuvre compétente, formée, et souple, l'innovation, l'adaptabilité de l'organisation du travail ; développer l'esprit d'entreprise et les conditions facilitant la

création d'emplois ; renforcer le potentiel de main-d'oeuvre dans la recherche, les sciences et la technologie,
- améliorer l'accès et la participation des femmes au marché du travail.

Transversalement à ces cinq domaines, doivent être prises en compte la promotion d'initiatives locales pour l'emploi, la dimension sociale et le volet « emploi » de la société de l'information, ainsi que l'intégration de l'objectif d'égalité des chances dans toutes les activités financées par le FSE.

2 -3- Quatre programmes d'initiatives communautaires à vocation de "laboratoires" complètent les "objectifs"…

Ces programmes ont été créés à côté des trois objectifs prioritaires pour impulser des politiques d'innovation, notamment parce qu'ils ont un caractère obligatoirement transnational. Chacun est financé par un fonds unique, contrairement à la pratique antérieure. L'initiative EQUAL, abondée par le FSE, a pour mission de susciter de nouvelles pratiques afin de combattre tous les types de discrimination et d'inégalité sur le marché de l'emploi.
INTERREG soutient la coopération transnationale, transfrontalière, et interrégionale, par des financements FEDER.
LEADER finance des initiatives locales de développement rural, avec le FEOGA.
URBAN, utilisant des fonds FEDER cherche à promouvoir le développement durable des villes, des agglomérations, et des zones en crise.

III - Comment mettre en œuvre une programmation régionale dans le cadre universitaire ?

Les fonds structurels, notamment les objectifs 1 et 2 ont pour objectif d'impulser une dynamique de développement économique et social au niveau d'un territoire en difficulté structurelle.

Les stratégies engagées doivent, en conséquence, correspondre à une projection du territoire dans le futur. Elles doivent être globales autour d'un projet de développement qui se décline ensuite en actions plus opérationnelles. Enfin, elles reposent sur le partenariat entre tous les acteurs, l'État, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les entreprises.

Chaque région éligible - qu'il s'agisse de l'objectif 1 ou de l'objectif 2 - doit donc établir un diagnostic territorial qui analyse les faiblesses et les potentialités de la région. En fonction de ce diagnostic, les décideurs régionaux proposent la stratégie de développement la plus à même de surmonter les problèmes qu'ils auront identifiés, notamment dans les domaines de l'emploi, de l'environnement et de l'égalité des chances entre hommes et femmes. Cette stratégie se décline en actions collectives mobilisant les acteurs régionaux et locaux.

L'ensemble, diagnostic et stratégie, est consigné dans un document-cadre ou "document de programmation (DOCUP) qui détaille également les mesures envisagées ainsi qu'un plan de financement indicatif : les opérations doivent être rapidement réalisables car le règlement prévoit désormais un renvoi à la Commission des enveloppes non consommées au bout de deux ans (procédure du "dégagement d'office").

3-1- Comment les universités peuvent-elles se positionner dans ce contexte ?

Les universités ne peuvent plus vivre en "autarcie", imperméables à ce qui les entoure. Elles sont partie prenante du développement des territoires : les structures de formation ou de recherche, les pôles scientifiques et technologiques, la présence d'acteurs participant activement à la diffusion des connaissances constituent un levier de développement économique des régions et des pays.

À ce titre, les présidents d'universités (les recteurs en République tchèque) doivent être en relation constante avec tous les acteurs de la région, économique et territoriaux, ils doivent participer à toutes les grandes décisions intéressant le territoire sur lequel est implantée leur université.

En France, les universités ont été aidées dans leur négociation sur les fonds structurels par deux éléments : d'une part, s'est déroulée en même temps la négociation des contrats de plan entre l'État et les régions, selon la procédure prévue par la Loi de décentralisation de 1981 : ces contrats État-Régions consignent les engagements financiers que prennent l'État et les régions concernant des investissements prioritaires sur une durée déterminée. D'autre part, ont été fixées dans le même temps les grandes orientations de la politique de l'État en matière de développement des activités d'enseignement supérieur et de recherche.

3-2- Les grands axes des programmations régionales dans le domaine universitaire en France

L'exposé de M. Elie Cohen a mis en lumière un certain nombre d'évolutions à l'œuvre dans l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse de l'ouverture vers les entreprises ou de participation à la dynamisation des territoires, évolutions qui corroborent parfaitement les orientations des politiques de ressources humaines et d'emploi au niveau européen.

Le Fonds social européen (FSE) a vocation à jouer un rôle de levier et d'appui à ces politiques.

Dans le domaine universitaire, trois axes politiques ont été privilégiés s'agissant du soutien du FSE : la professionnalisation de l'enseignement supérieur, la formation tout au long de la vie, et la valorisation de la recherche.

3-2-1- Professionnalisation de l'enseignement supérieur : un exemple : la licence professionnelle à l'Université de Picardie

Partant du constat que le tissu économique de la Picardie est formé de petites entreprises souffrant d'une pénurie de cadres, l'Université de Picardie sollicite le concours du FSE pour former le personnel rapidement opérationnel et augmenter ainsi le taux d'encadrement des entreprises de Picardie. Elle met donc en place des licences professionnelles à bac+3 dont les contenus, assortis de méthodes pédagogiques adaptées, sont construits en partenariat avec les milieux professionnels.

3-2-2- La formation tout au long de la vie

La validation des acquis de l'expérience professionnelle est un dispositif-clé de la formation tout au long de la vie. Elle permet à toute personne ayant exercé une activité salariée ou non pendant cinq ans, en rapport avec la finalité du diplôme recherché, d'être dispensée d'une partie des épreuves du diplôme. Pour 2000-2006, le concours du FSE

appuiera une expérimentation destinée à aider les universités dans la construction d'un dispositif de validation des acquis professionnels cohérent et lisible.

En outre, les universités sont incitées à mettre en place des centres de formation continue pour les adultes en formant les personnels au conseil à l'entreprise, à la personne, à l'individualisation des formations, à l'usage des nouvelles technologies (à Lille, par exemple le FSE cofinance un diplôme universitaire de technologie pour adultes).

3-2-3- La valorisation de la recherche

La recherche est un facteur important du dynamisme de l'économie dans des secteurs de pointe comme les bio-technologies ou les technologies de l'information. Une des formes de cette valorisation peut se traduire dans les "entreprises d'essaimage", issues des résultats de la recherche, créées à l'initiative des chercheurs. Grâce à l'appui du FSE sont mises en place des structures appelées "incubateurs", qui accueillent des porteurs de projets et leur assurent un environnement matériel et humain propre à faciliter le mûrissement des projets d'entreprises. Ces structures sont créées au sein des universités ou des organismes de recherche pour aider la création d'entreprises de haute technologie.

Les financements du FSE sont, dans ces domaines, souvent combinés avec des financements du Fonds européen régional (FEDER) qui permet "le financement d'investissements en infrastructures dont la modernisation ou l'aménagement conditionne le développement d'activités créatrices d'emplois" : il s'agit "d'opérations intégrées" comprenant les équipements et le développement de la ressource humaine…

3-2-4- Les équipements universitaires et de recherche financés par le FEDER

Le FEDER peut aider au développement des universités ; c'est ainsi qu'un pôle universitaire juridique et l'équipement de bibliothèques ont été prévus à l'université d'Artois

Plus souvent ce sont des équipements et investissements technologiques des universités de technologie, des écoles d'ingénieurs pour lesquels est sollicité le soutien du FEDER : par exemple, l'université de Valenciennes a créé un centre de recherche en robotique, des laboratoires et des équipements dans le domaine "biomasse et carburants", l'Institut électronique et micro-électronique du Nord a installé un laboratoire de recherche. L'université de la Réunion se dotera d'un pôle géosphère d'une importance capitale dans l'océan indien.

Enfin, les nouvelles technologies sont un domaine privilégié d'investissement par le FEDER, notamment lorsque l'université ouvre son réseau à haut débit aux PME comme l'université d'Alsace.

Conclusion

Les fonds structurels n'ont pas vocation à se substituer à la puissance publique ni pour financer les infrastructures ni pour déposséder les universités de leurs prérogatives en matière de contenus.

Le principe de subsidiarité qui limite les compétences de l'action communautaire reste de mise.

En réalité, l'exercice de programmation qu'ils imposent obligent tous les acteurs du développement d'un territoire à s'inscrire dans un devenir, dans une prospective, pour une action collective.

Leur rôle en fin de compte est de faire émerger les processus de modernisation, les potentialités de chaque partenaire et d'inciter à l'innovation, à l'expérimentation, le cadre restant celui que se fixent l'État ou la collectivité territoriale.

En ce sens, l'Université a tout à gagner en sollicitant les financements européens : outre la modernisation des infrastrucures qu'ils permettent, ils obligent l'université à sortir de son splendide isolement : par l'ancrage dans un environnement économique, celle-ci contribue au développement local, elle facilite l'insertion professionnelle des étudiants, elle joue un rôle de premier plan pour la formation tout au long de la vie.