

N° 495

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 avril 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de résolution européenne de Mme Colette MÉLOT, présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur « Erasmus pour tous », le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport,

Par Mme Dominique GILLOT,

Sénatrice

et TEXTE DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *président* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Mme Cécile Cukierman, M. Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Marcel Rainaud, François Rebsamen, Michel Savin, Abdourahmane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 474 (2011-2012)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET DE FORMATION DOIT ÊTRE REPENSÉE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE « EUROPE 2020 » | 7 |
| A. DES PROGRAMMES AU SUCCÈS CONSIDÉRABLE MAIS DISPERSÉS ET INSUFFISAMMENT COORDONNÉS | 7 |
| 1. <i>Des succès indiscutables</i> | 7 |
| 2. <i>Une multiplicité de dispositifs qui pose la question de la rationalisation et de la simplification des structures</i> | 9 |
| B. UN NOUVEAU PROGRAMME AU SERVICE DE LA VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN DE L'UNION EUROPÉENNE | 10 |
| 1. <i>Un effort soutenu renouvelé en faveur du capital humain pour la période 2014-2020</i> | 10 |
| 2. <i>Les principales dispositions de la proposition de règlement « Erasmus pour tous »</i> | 11 |
| a) <i>Une nouvelle approche pour la mobilité</i> | 11 |
| b) <i>L'inclusion d'un chapitre spécifique consacré au sport</i> | 12 |
| c) <i>Une démarche renforcée d'évaluation de la gestion et de la performance</i> | 12 |
| d) <i>La mise en place d'un mécanisme européen de garantie des prêts au bénéfice des étudiants de master</i> | 13 |
| e) <i>Un budget considérablement renforcé dans le cadre des perspectives financières pour la période 2014-2020</i> | 14 |
| II. LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES RÉAFFIRME SON SOUTIEN À UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU CAPITAL HUMAIN | 16 |
| A. LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES SOUSCRIT AUX OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT | 16 |
| B. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION APPELLE LES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES À MODIFIER LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT SUR UN CERTAIN NOMBRE DE POINTS | 17 |
| C. LES POSITIONS DÉFENDUES PAR LES GOUVERNEMENTS ET PARLEMENTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES | 22 |
| 1. <i>Les positions défendues par le Gouvernement français au sein du comité de l'éducation du Conseil de l'Union européenne</i> | 22 |
| 2. <i>Les positions défendues par le gouvernement britannique</i> | 23 |
| 3. <i>Les positions défendues par les parlements nationaux d'autres États membres</i> | 24 |
| a) <i>Le Bundesrat allemand</i> | 24 |
| b) <i>Le Sénat italien</i> | 25 |
| c) <i>La Chambre des députés du Grand-duché du Luxembourg</i> | 26 |

| | |
|---|-----------|
| III. VOTRE COMMISSION SOUTIENT L'ADOPTION PAR LE SÉNAT DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES..... | 27 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 31 |
| LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... | 35 |
| Liste des personnes auditionnées..... | 37 |

Mesdames, Messieurs,

Une proposition de règlement établissant un programme unique de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, adoptée par la Commission européenne le 23 novembre 2011, a été transmise au Sénat au mois de décembre dernier, en application de l'article 88-4 de la Constitution. Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, votre commission est appelée à examiner la proposition de résolution déposée par notre collègue Colette Mélot au nom de la commission des affaires européennes, sur ce nouveau programme intitulé « Erasmus pour tous ».

Afin de remplir les objectifs de la stratégie « Europe 2020 » de l'Union européenne au service d'« *une croissance intelligente, durable et inclusive* », la Commission européenne a proposé, en effet, une nouvelle base légale en vue de réunir au sein d'un programme unique l'ensemble des mécanismes européens et internationaux actuellement mis en œuvre dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport. Votre rapporteure souligne que les motivations qui sous-tendent cette fusion sont principalement de deux ordres :

- dans un souci de valorisation du capital humain de l'Union européenne, il s'agit de rendre les programmes communautaires plus accessibles, de favoriser la capitalisation des parcours, expériences et formations, de développer l'emploi des jeunes et de faciliter leur mobilité universitaire et professionnelle ;

- dans le cadre des perspectives financières de l'Union européenne pour la période 2014-2020, il s'agit de consacrer des moyens renforcés à l'action communautaire en faveur de l'employabilité des jeunes et de la formation continue, tout en poursuivant des objectifs de rationalisation, de simplification et de lisibilité des programmes.

Une première position commune du Conseil sur la proposition de règlement de la Commission européenne devrait intervenir le 11 mai 2012. Le vote en commission et la lecture en séance plénière au Parlement européen sont, eux, prévus pour le 9 octobre 2012.

I. LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET DE FORMATION DOIT ÊTRE REPENSÉE DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE « EUROPE 2020 »

A. DES PROGRAMMES AU SUCCÈS CONSIDÉRABLE MAIS DISPERSÉS ET INSUFFISAMMENT COORDONNÉS

1. Des succès indiscutables

La proposition de règlement de la Commission européenne entend regrouper au sein d'un programme unique les programmes et sous-programmes de l'Union européenne actuellement mis en œuvre en matière d'éducation, de formation et de jeunesse pour la période 2007-2013 :

- le **programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie** (EFTLV), doté d'un budget de près de sept milliards d'euros pour la période 2007-2012 et finançant six sous-programmes :

- **Comenius** pour l'enseignement scolaire ;
- **Erasmus** pour l'enseignement supérieur ;
- **Leonardo da Vinci** pour la formation professionnelle initiale et continue ;
- **Grundtvig** pour l'éducation des adultes ;
- **Jean Monnet** favorise l'enseignement et la recherche sur l'intégration européenne ;
- le **programme transversal**, dépassant les limites des programmes sectoriels pour recouvrir quatre activités clés : la coopération et l'innovation politiques ; la promotion de l'apprentissage des langues ; le développement d'un contenu, de services, de pédagogies et de pratiques innovants fondés sur les technologies de l'information et de la communication (TIC) ; la diffusion et l'exploitation des résultats d'actions relevant de ce programme ou des programmes antérieurs ainsi que l'échange de bonnes pratiques.

- les programmes de **coopération internationale** dans le domaine de l'enseignement supérieur avec diverses parties du monde, dotés d'un budget global avoisinant 1,4 milliard d'euros :

- **Erasmus Mundus** soutient la mobilité au moyen de bourses qui permettent de suivre des masters et des doctorats communs d'excellence et accompagne la création de consortiums universitaires au niveau européen travaillant avec différentes régions du monde ;

- **Tempus** participe du renforcement et de la modernisation des capacités des systèmes d'enseignement supérieur des régions voisines de l'Union européenne, en particulier les Balkans occidentaux, par le biais de projets de coopération noués par les universités des États membres ;
- **Alfa** et **EduLink** poursuivent des objectifs similaires respectivement en Amérique latine et dans les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) ;
- le programme de **coopération avec les pays industrialisés** finance des projets de diplômes doubles ou communs et des projets de mobilité communs ;

- les programmes européens consacrés à la jeunesse :

- « **Jeunesse en action** » a vocation à développer la citoyenneté européenne, encourager les jeunes à la vie démocratique, agir pour la paix, la solidarité et la diversité culturelle et favoriser l'acquisition de nouvelles compétences. Ce programme dispose d'un budget de 885 millions d'euros sur sept ans (2007-2013), dont environ 9 millions gérés chaque année par l'Agence française implantée à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire ;
- « **Jeunesse en mouvement** » constitue un ensemble d'initiatives politiques, relatives à l'éducation et à l'emploi, destinées aux jeunes Européens. Lancée en 2010, elle fait partie de la stratégie « Europe 2020 ».

Préalablement à la publication de la proposition de règlement tendant à créer un programme unique en matière d'éducation, de formation et de jeunesse, les trois programmes EFTLV, « Jeunesse en action » et Erasmus Mundus ont fait l'objet d'audits afin d'examiner leur fonctionnement respectif. Chacune de ces évaluations intermédiaires a permis de mettre en exergue « *d'importantes répercussions systémiques, bien supérieures aux effets bénéfiques qu'en ont tirés les différents participants* »¹. En outre, les programmes de coopération internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur ont permis de conforter l'Union européenne comme « *référence à l'échelle mondiale et [...] source d'inspiration pour les réformes de l'enseignement supérieur* »².

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 787, Bruxelles, 23 novembre 2011.

² Ibidem.

Le rapport d'évaluation intermédiaire de la Commission européenne¹ sur le programme EFTLV de juillet 2011 souligne qu'à l'issue de ses trois premières années de mise en œuvre, « *le programme a contribué, à hauteur de près de trois milliards d'euros, au financement d'activités d'éducation et de formation transnationales visant à promouvoir la modernisation des systèmes éducatifs dans 31 pays européens. Il a permis à 900 000 citoyens européens, dont 720 000 étudiants et 180 000 enseignants, formateurs et agents, d'effectuer un séjour d'études à l'étranger. Plus de 50 000 organisations européennes ont participé à des activités de coopération de différents types* ».

En particulier, les programmes de mobilité scolaire, universitaire, scientifique et professionnelle ont acquis, chacun auprès de leur public respectif, une notoriété confortablement installée. À cet égard, la popularité du programme Erasmus, mis en place en 1987, n'est plus à démontrer.

Toutefois, la France relève, dans son rapport d'évaluation à mi-parcours du programme EFTLV², que, malgré un réel effort de communication, « *le sigle EFTLV n'est connu que par les initiés* ». Ni l'expression « Éducation et formation tout au long de la vie », ni l'acronyme EFTLV qui en découle, ne constituent des signes distinctifs que l'on peut, à la manière de slogans, mémoriser et utiliser aisément. En outre, peu de gens, même parmi les porteurs de projets, savent que les différents sous-programmes auxquels ils ont accès participent d'un même dispositif, ce qui n'est guère surprenant dans la mesure où la dimension intégratrice du programme EFTLV est avant tout un outil au service de la simplification de la gestion des fonds communautaires par les agences nationales.

2. Une multiplicité de dispositifs qui pose la question de la rationalisation et de la simplification des structures

L'action de l'Union européenne en matière d'éducation, de formation et de jeunesse se caractérise par la complexité et la multiplicité des dispositifs mis en place, susceptibles de nuire à sa lisibilité auprès des publics concernés et à l'efficacité des dépenses correspondantes. Ainsi, comme votre rapporteure l'a rappelé précédemment, le programme EFTLV se décline en six sous-programmes : il poursuit plus de 50 objectifs et soutient plus de 60 actions.

Les différentes évaluations intermédiaires des programmes révèlent également un enchevêtrement des actions entre des programmes insuffisamment coordonnés, susceptible de déboucher sur des chevauchements et des redondances. La Commission européenne souligne, ainsi, que le

¹ Évaluation intermédiaire du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 413, Bruxelles, 7 juillet 2011.

² IGAENR/IGEN/IGAS, mai 2010.

programme « Jeunesse en action » est consacré principalement à la mobilité et l'éducation non formelle des jeunes, alors que près de 80 % des fonds relevant du programme EFTLV bénéficient d'ores et déjà aux jeunes. Pour autant, comme elle aura l'occasion de le souligner plus en détail dans la suite du présent rapport, votre rapporteure estime indispensable de distinguer le soutien à la jeunesse en dehors du parcours scolaire et universitaire de la politique en faveur de l'éducation formelle.

En outre, la Commission européenne estime qu'un certain nombre de programmes s'adressant à des publics restreints n'ont pas atteint la masse critique nécessaire afin de lever des effets de longue durée.

B. UN NOUVEAU PROGRAMME AU SERVICE DE LA VALORISATION DU CAPITAL HUMAIN DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Un effort soutenu renouvelé en faveur du capital humain pour la période 2014-2020

La création du programme unique « Erasmus pour tous » s'inscrit dans un contexte de réaffirmation du caractère prioritaire des politiques communautaires de soutien à l'éducation, à la formation et à la jeunesse dans la stratégie de l'Union européenne pour sortir de la crise économique et financière. Destinées à alimenter « *une croissance intelligente, durable et inclusive* », un certain nombre d'initiatives doivent être lancées dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » de l'Union européenne :

- l'initiative « Jeunesse en mouvement » est appelée à renforcer la performance des systèmes éducatifs en Europe afin, en particulier, de renforcer l'employabilité des jeunes et de faciliter leur entrée sur le marché du travail. Elle jouera un rôle important à l'égard de deux grands objectifs de la stratégie précitée, à savoir ramener le taux d'abandon scolaire de 15 % à 10 % et porter le pourcentage de titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou d'un titre équivalent de 31 % à au moins 40 % d'ici à 2020. « Jeunesse en mouvement » aidera également les États membres à atteindre un autre grand objectif de l'Union européenne, à savoir celui de l'obtention d'un taux d'emploi de 75 % dans les dix ans à venir, en contribuant à doter les jeunes des compétences que requerront les emplois de demain. Il ressort des études de la Commission européenne que, d'ici à 2020, 35 % des emplois qui seront créés requerront des qualifications de haut niveau et 50 % des qualifications de niveau intermédiaire¹ ;

- l'initiative « De nouvelles compétences pour de nouveaux emplois » vise à moderniser les marchés du travail par une meilleure anticipation des

¹ « Jeunesse en mouvement » : soutenir davantage les jeunes d'Europe, communiqué de presse (Europa) de la Commission européenne du 15 septembre 2010 : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1124&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr>.

besoins futurs en matière de compétences et une meilleure adaptation des qualifications correspondantes, ainsi que par un rapprochement des mondes de l'éducation et du travail.

En outre, le Conseil de l'Union européenne a adopté, le 12 mai 2009, un nouveau cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation, intitulé « Éducation et formation 2020 », faisant suite au précédent programme de travail « Éducation et formation 2010 ». Il doit s'articuler autour de quatre objectifs majeurs :

- faire en sorte que l'éducation et la formation tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité ;
- améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation ;
- favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active ;
- encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation.

C'est sous l'impulsion de cette nouvelle volonté politique réaffirmée au sommet de l'Union européenne que s'est engagée la réflexion sur la réforme du programme EFTLV, et plus largement de l'ensemble de la politique communautaire en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse, pour la période 2014-2020. De mai à décembre 2010, la Commission européenne a ainsi ouvert une consultation publique en ligne. Elle a ensuite organisé, jusqu'au mois d'avril 2011, une série de conférences, séminaires et colloques sur l'avenir du programme EFTLV en invitant l'ensemble des parties concernées.

2. Les principales dispositions de la proposition de règlement « Erasmus pour tous »

a) Une nouvelle approche pour la mobilité

Le programme unique « Erasmus pour tous », tel qu'envisagé par la Commission européenne dans l'exposé des motifs de sa proposition de règlement, est appelé à se concentrer sur trois types d'actions clés :

- la mobilité à des fins d'apprentissage des étudiants, des jeunes, des enseignants et du personnel, transnationale comme internationale ;
- la coopération en matière d'innovation et de bonnes pratiques, entre les établissements d'enseignement et avec les organismes œuvrant dans le domaine de la jeunesse ;
- l'appui aux stratégies politiques et au renforcement des capacités des pays tiers, y compris dans les pays de l'élargissement, avec un accent particulier mis sur les pays voisins et le dialogue international en matière de politiques.

Les objectifs spécifiques poursuivis par le programme unique en matière d'éducation, de formation et de jeunesse et les actions correspondantes sont consignées dans le chapitre II « Éducation, formation et jeunesse » de la proposition de règlement.

Dans cette logique, la mobilité doit s'inscrire dans une « approche-système », c'est-à-dire dans des stratégies institutionnelles. L'accent sera mis, en particulier, sur la structuration d'un réseau d'organisations intermédiaires de proximité pour les bénéficiaires, sur la mise en place au niveau national d'une équipe nationale d'experts de la mobilité¹ et sur la promotion de la mobilité virtuelle.

b) L'inclusion d'un chapitre spécifique consacré au sport

La proposition de règlement comporte également des dispositions particulières relatives au sport, au sein du chapitre III, intitulé « Sport ». À ce titre, le programme « Erasmus pour tous » est destiné à se concentrer sur la lutte contre le dopage, la violence et le racisme, ainsi que sur la promotion d'activités transnationales visant à renforcer la bonne gouvernance des activités sportives.

En effet, dans une communication du 18 janvier 2011 intitulée « Développer la dimension européenne du sport », la Commission européenne avait souligné la nécessité de développer une action à l'échelle de l'Union européenne dans le domaine du sport s'articulant autour de trois axes : le rôle social du sport, sa dimension économique et son organisation.

c) Une démarche renforcée d'évaluation de la gestion et de la performance

Les chapitres V et VII de la proposition de règlement, intitulés respectivement « Résultats et diffusion » et « Système de gestion et d'audit », intègrent une série de dispositions relatives à l'évaluation de la gestion et de la performance de la mise en œuvre du programme « Erasmus pour tous ».

Les performances et les résultats du programme feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation par la Commission européenne en coopération avec les États membres, afin de déterminer la valeur ajoutée européenne qui en découle et la répartition optimale des fonds entre les principaux secteurs éducatifs. Un rapport d'évaluation intermédiaire devra être établi par la Commission européenne au plus tard à la fin de l'année 2017.

¹ Dans le cadre du processus de Bologne, la France a mis en place l'« équipe française des experts de Bologne », placée sous la responsabilité de l'Agence Europe-éducation-formation-France (A2E2F). Elle est chargée d'organiser des activités de sensibilisation et de promotion auprès de différents publics universitaires et non-universitaires, notamment des séminaires thématiques (ECTS, compétences, supplément au diplôme, assurance qualité, etc.), et de fournir conseil et expertise aux établissements d'enseignement supérieur.

Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, la mise en œuvre du programme incombera :

- à la Commission européenne à l'échelon de l'Union européenne ;
- à l'échelon national, aux agences nationales, dotées de la personnalité juridique, qui seront (ou ont déjà été) mises en place dans les pays participants.

En outre, un organisme d'audit indépendant devra émettre un avis d'audit sur les déclarations annuelles de gestion communiquées par les agences nationales à la Commission européenne et à son autorité nationale, en application du règlement financier de l'Union européenne.

En France, c'est l'Agence Europe-éducation-formation-France (A2E2F), implantée à Bordeaux, qui constitue l'agence nationale de mise en œuvre des programmes communautaires en matière d'éducation et de formation. Créée en août 2000, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), elle est placée sous la tutelle de trois ministères : le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère chargé du travail et de l'emploi. Elle s'appuie sur une équipe de 87 personnes et un budget, en 2011, évalué à 97 millions d'euros (en crédits de fonctionnement et d'intervention).

L'agence assume principalement deux missions :

- elle est opérateur de moyens et est chargée, à ce titre, de l'administration des crédits d'intervention communautaire. Cette activité recouvre plusieurs dizaines de milliers d'opérations contractuelles et financières chaque année ;

- elle est animateur des programmes et des politiques européennes d'éducation et de formation, en articulation avec les politiques définies à l'échelle des ministères ou des principaux acteurs compétents : régions, réseaux consulaires, fédérations professionnelles, réseaux des missions locales, etc.

d) La mise en place d'un mécanisme européen de garantie des prêts au bénéfice des étudiants de master

L'article 14 de la proposition de règlement prévoit que la Commission européenne « assure le financement de garanties de prêts aux étudiants résidant dans un pays participant [...] et préparant un master dans un autre pays participant ». Il s'agit d'un mécanisme de garantie des prêts destiné à permettre aux étudiants de préparer leur diplôme de master dans un autre pays européen dans les meilleures conditions.

En effet, le financement des études au-delà de la licence est souvent compliqué par l'absence de bourses ou de prêts nationaux pour des études de niveau master ou par le caractère non transférable de ces aides au-delà des frontières nationales. À ces difficultés, s'ajoute le coût souvent prohibitif des prêts consentis par les banques privées.

C'est pourquoi, au travers du mécanisme proposé par la Commission européenne, l'Union européenne entend fournir une garantie partielle aux organismes bancaires (banques ou agences de prêts aux étudiants) qui acceptent de proposer des prêts destinés à financer des études de master dans d'autres pays participants, à des conditions favorables pour les étudiants.

e) Un budget considérablement renforcé dans le cadre des perspectives financières pour la période 2014-2020

La proposition de cadre financier pluriannuel de la Commission européenne pour la période 2014-2020 prévoit une dotation budgétaire d'un montant de 17,3 milliards d'euros en faveur du programme unique « Erasmus pour tous », complétée par des enveloppes provenant de différents instruments de coopération externe, pour un montant de 1,8 milliard d'euros. Le budget total de la politique communautaire dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport est ainsi porté à 19,1 milliards d'euros, soit une augmentation de près de 70 % par rapport au montant consenti pour la période 2007-2013.

Il est précisé que les différentes actions du programme seront financées à hauteur de :

- 16,7 milliards d'euros pour les actions dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse ;
- 318,4 millions d'euros pour les activités Jean Monnet ;
- 238,8 millions d'euros pour les actions ayant trait au sport.

En outre, la proposition de règlement établit une affectation des dotations aux principaux types d'actions poursuivies par le programme selon la répartition suivante :

| Actions et activités essentielles | Pourcentage approximatif du total | Concentration des activités | Objectifs liés |
|--|-----------------------------------|---|--|
| Action essentielle 1 : mobilité des individus à des fins d'apprentissage | 63 % | Personnel, étudiants de l'enseignement supérieur et de l'enseignement et de la formation professionnels, masters communs, masters Erasmus (mécanisme de caution pour les prêts étudiants), jeunes | 1. Mobilité du personnel prévue pour la période : 1 000 000 bénéficiaires 2. Mobilité à des fins d'obtention de diplômes communs : 34 000 bénéficiaires 3. Étudiants en master Erasmus bénéficiant du mécanisme de caution de prêts : 330 000 bénéficiaires 4. Mobilité des étudiants de l'enseignement supérieur, à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE : 2 165 000 bénéficiaires |

| Actions et activités essentielles | Pourcentage approximatif du total | Concentration des activités | Objectifs liés |
|--|-----------------------------------|---|--|
| | | | 5. Mobilité des étudiants de l'enseignement et de la formation professionnels : 735 000 bénéficiaires 6. TOTAL : 2 900 000 bénéficiaires 7. dont stages : 700 000 bénéficiaires 8. Mobilité des jeunes 540 000 bénéficiaires |
| Action essentielle 2 : coopération pour l'innovation et les bonnes pratiques | 25 % | Partenariats stratégiques, alliances de la connaissance, alliances sectorielles pour les compétences et plates-formes informatiques | 1. Partenariats stratégiques / Établissements concernés : 23 000 partenariats et 115 000 institutions 2. Alliances de la connaissance et alliances sectorielles pour les compétences / Institutions et entreprises concernées : 400 alliances et 4 000 institutions 3. Plates-formes informatiques : 3 plates-formes 4. Projets de coopération en matière de renforcement des capacités dans l'enseignement supérieur : 1 000 projets |
| Action essentielle 3 : soutien à la réforme des politiques | 4 % | Soutien à la gouvernance de la stratégie Europe 2020 et à la méthode ouverte de coordination | |
| Subventions de fonctionnement aux agences nationales | 3 % | | |
| Initiative Jean Monnet | 2 % | | |
| Action dans le domaine du sport | 1 % | | |
| Dépenses administratives | 2 % | | |

Source : Commission européenne.

Enfin, l'exposé des motifs de la proposition de règlement prévoit une répartition des dotations entre les différents secteurs d'éducation couverts par le programme de la manière suivante :

- « Erasmus enseignement supérieur », associé à tous les types d'enseignement supérieur, en Europe et dans le monde : 25 % ;

- « Erasmus formation », associé à l'enseignement et la formation professionnels et à l'apprentissage des adultes : 2 % ;
- « Erasmus écoles », associé à l'enseignement scolaire : 7 % ;
- « Erasmus participation des jeunes », associé à l'apprentissage non formel des jeunes : 7 %.

II. LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES RÉAFFIRME SON SOUTIEN À UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE AMBITIEUSE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DU CAPITAL HUMAIN

Notre collègue Mme Colette Mélot prépare un rapport d'information au nom de la commission des affaires européennes sur l'action de l'Union européenne en faveur de l'éducation et les systèmes éducatifs européens dont la publication est prévue pour la fin de l'année 2012. Compte tenu du calendrier d'examen de la proposition de règlement établissant le programme unique « Erasmus pour tous », elle a jugé utile que notre assemblée fasse valoir sa position auprès du Gouvernement et des autorités communautaires dans les plus brefs délais.

A. LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES SOUSCRIT AUX OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT

La proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes le 12 mars 2012 entend confirmer le soutien du Sénat français aux objectifs principaux qui fondent la proposition de règlement envisagée par la Commission européenne, en particulier :

- la consécration d'un label unique « Erasmus » pour l'ensemble des actions conduites par l'Union européenne en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse, dans un souci de clarté et de lisibilité pour les citoyens européens. Lors de la présentation de sa proposition de résolution devant ses collègues de la commission des affaires européennes, Mme Colette Mélot a indiqué que Mme Doris Pack, députée européenne d'origine allemande, présidente de la commission « Culture et éducation » du Parlement européen et rapporteure sur la proposition de règlement, n'était pas favorable à la disparition des autres labels actuellement en vigueur, ayant elle-même fortement contribué à la mise en place du programme Comenius. Néanmoins, Mme Mélot rappelle que le label « Erasmus » est sensiblement mieux connu du grand public et a même été popularisé au grand écran à travers le film de Cédric Klapisch « *L'auberge espagnole* ». Une certaine marge d'adaptabilité est aménagée, le label ayant vocation à être décliné en fonction des différents secteurs concernés : « Erasmus enseignement supérieur », « Erasmus écoles », « Erasmus formation » et « Erasmus participation des jeunes » ;

- la création d'un mécanisme européen de garantie de prêts « Erasmus master », qui permettra de démocratiser l'accès à la mobilité étudiante dans la poursuite d'études supérieures avancées. À cet égard, l'auteure de la proposition de résolution a rappelé, notamment, que « *les bourses Erasmus se situent aux alentours de 150 euros par mois, ce qui est loin d'être suffisant pour couvrir les frais d'hébergement et de séjour des bénéficiaires* » ;

- l'augmentation substantielle des crédits proposée par la Commission européenne en faveur d'un programme susceptible de répondre aux défis économiques actuels et de rapprocher l'Europe de ses citoyens.

B. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION APPELLE LES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES À MODIFIER LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT SUR UN CERTAIN NOMBRE DE POINTS

Dans sa proposition de résolution, la commission des affaires européennes a également souligné la nécessité pour les autorités communautaires de clarifier un certain nombre de sujets :

- elle souligne que « *les activités liées à la jeunesse devraient, compte tenu de leur nature spécifique, faire l'objet d'un chapitre distinct, de manière à assurer leur pérennité et garantir leur visibilité* ». L'auteure de la proposition de résolution a notamment insisté sur les préoccupations des associations militant pour la participation des jeunes à l'espace public et politique et leur insertion dans la vie active, qui craignent de ne plus être financées au prétexte qu'elles ne sont pas des établissements d'enseignement au sens où l'entend la Commission européenne. Cette position rejoint la proposition défendue par le Gouvernement français au sein du comité de l'éducation du Conseil de l'Union européenne tendant à introduire dans la proposition de règlement un chapitre spécifique intitulé « Activités de jeunesse ». Cette proposition suppose le maintien d'un budget dédié à la jeunesse à périmètre constant et d'un comité *ad hoc* pour la dimension jeunesse et du nom « Jeunesse en action ». Cette demande vient également à l'appui de l'objectif de création d'un Espace européen de l'éducation non formelle en lien avec la reconnaissance des acquis de l'expérience – périscolaire et hors scolaire – et/ou en dehors de l'école ;

**PROPOSITION DE MODIFICATION DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT
ENVISAGÉE PAR LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS**

« CHAPITRE ... (nouveau)

« Activités de jeunesse

Article ...

Objectifs spécifiques

Le programme poursuit les objectifs spécifiques suivants dans le domaine de la jeunesse :

a) encourager la participation des jeunes à la vie démocratique en Europe et leur engagement dans la société ;

– Indicateurs liés :

- % de jeunes participants déclarant être mieux préparés à participer à la vie sociale et politique ;

- % de jeunes impliqués dans la vie associative ;

- % de jeunes participants déclarant avoir participé aux élections européennes ;

b) améliorer le niveau de compétences professionnelles des jeunes et contribuer à l'esprit d'entreprise, l'innovation et la créativité des jeunes ;

– Indicateur lié : % de participants qui ont amélioré les compétences clés et/ou aptitudes pertinentes pour leur employabilité, y compris linguistiques ;

c) favoriser la qualité, les capacités, l'échange de connaissances et les processus de modernisation au niveau des structures de jeunesse à travers des partenariats notamment en vue d'un apprentissage par les pairs et de projets éducatifs communs ;

– Indicateurs liés :

- % de participants qui ont amélioré les compétences clés et/ou aptitudes pertinentes pour leur employabilité, y compris linguistiques ;

- % d'organisations qui ont participé au programme et qui ont développé/adapté des méthodes innovantes ;

- % d'organisations qui ont participé au programme et qui ont créé/pris part à des réseaux européens ;

- nombre d'Europass faisant mention d'une référence à l'éducation non formelle ;

d) promouvoir la création d'un espace européen de l'éducation non formelle, susciter des réformes des politiques à tous les niveaux, soutenir l'innovation, et la connaissance en matière de jeunesse, notamment grâce à une coopération politique renforcée ;

– Indicateur lié :

- nombre d'États membres utilisant la méthode ouverte de coordination dans l'élaboration de leurs politiques nationales ;

- nombre d'utilisateurs du réseau eurodesk ;

e) renforcer la dimension internationale des activités de jeunesse, en soutenant l'action extérieure de l'Union, y compris ses objectifs en matière de développement, à travers la promotion de la mobilité et de la coopération entre les structures de jeunesse de l'Union et les pays tiers et le renforcement ciblé des capacités dans les pays tiers ;

– Indicateur lié : nombre de structures de jeunesse de pays tiers participant à des actions de mobilité et de coopération.

Article...

Actions du programme

Dans le domaine de la jeunesse, le programme poursuit ses objectifs à travers les deux types d'actions suivantes :

a) promotion de la participation des jeunes ;

b) soutien au cadre de coopération européenne en matière de jeunesse.

Article...

Promotion de la participation des jeunes

1. L'action « Promotion de la participation des jeunes » soutient :

a) les projets de jeunes ;

b) les échanges de jeunes ;

c) le Service volontaire européen ;

d) la capitalisation des acquis de l'expérience ;

e) le dialogue structuré.

L'ensemble de ces actions cible les pays participants visés à l'article xxx (à actualiser).

2. Cette action vise également les participants potentiels en direction ou en provenance de pays tiers.

Article...

Soutien au cadre de coopération européenne en matière de jeunesse

1. Cette action vise la mise en œuvre du cadre renouvelé de coopération européenne en matière de jeunesse.

2. Elle soutient plus particulièrement :

a) La qualification des acteurs :

(1) le développement et le renforcement des capacités, l'échange de connaissances et les processus de modernisation des structures de jeunesse à travers des partenariats notamment en vue d'un apprentissage par les pairs, de projets éducatifs communs ;

(2) la participation d'encadrants et de responsables jeunesse à des activités de développement professionnel à l'étranger ;

(3) les partenariats transnationaux entre des entreprises et des acteurs de jeunesse sous forme d'« alliances sectorielles pour les compétences » entre des organismes d'éducation non formelle et des entreprises, visant à promouvoir l'employabilité, à développer des méthodes innovantes de capitalisation des acquis de l'expérience et des savoir faire et à appliquer les outils de reconnaissance à l'échelle de l'Union ;

(4) les plateformes informatiques au service des secteurs de la jeunesse, notamment e-Twinning, qui permettent l'apprentissage par les pairs, la mobilité virtuelle, les échanges de bonnes pratiques ;

b) La réforme des politiques qui comprend les activités engagées au niveau de l'Union en ce qui concerne :

- la mise en œuvre du cadre renouvelé de coopération européenne en matière de jeunesse (méthode ouverte de coordination) ;

- la mise en œuvre dans les pays participants des outils de reconnaissance des acquis de l'expérience de l'Union, plus particulièrement Youthpass, Europass, ainsi que les bureaux d'assistance nationaux e-Twinning ;

- le dialogue politique avec les acteurs européens concernés dans le domaine de la jeunesse ;

c) Le soutien à la recherche et la connaissance en matière de jeunesse ;

d) Le soutien aux réseaux et particulièrement :

- les réseaux Eurodesk, Eryica, le portail européen d'information des jeunes ;

- les réseaux d'anciens bénéficiaires du programme dans une démarche d'apprentissage par les pairs ;

- les bureaux d'information nationaux dans les pays voisins et les pays en voie d'adhésion, les pays candidats et les candidats potentiels qui ne participent pas pleinement au programme ;

- le Forum européen de la jeunesse.

3. Cette action est accessible aux organisations des pays tiers, promeut la coopération régionale, plus particulièrement avec les pays voisins et également le dialogue politique avec les pays tiers. Enfin, elle soutient les organisations internationales.

Source : Note de cadrage du Secrétariat général des affaires européennes.

- la commission des affaires européennes appelle le Gouvernement français et les autorités communautaires à « *introduire, dans la base du règlement, une dotation budgétaire minimale selon les publics visés, de manière à s'assurer que la fusion des anciens programmes ne se traduise pas*

par l'abandon de certaines politiques pourtant pertinentes ». En effet, la proposition de règlement évoque des dotations minimales par secteurs, mais celles-ci ne figurent, pour l'instant, que dans son exposé des motifs qui n'a aucun caractère contraignant. Sans une ventilation des crédits par secteurs clairement reproduite dans le corps même du futur règlement, la commission des affaires européennes a estimé que les échanges au niveau scolaire, les actions en faveur de la participation démocratique des jeunes ou encore les volontariats à l'étranger risqueraient de connaître un coup d'arrêt. Au-delà d'une affectation par secteur d'allocations minimales, les autorités françaises rappellent que se pose la question délicate des publics pour lesquels la Commission européenne envisagerait soit un quasi effacement (c'est par exemple le cas pour la mobilité individuelle des élèves ex-Comenius qui ne serait plus envisageable, secondairement, que dans le cadre de projets de coopération entre écoles), soit une hypothétique prise en charge par d'autres instruments financiers (personnes sur le marché du travail et apprenants adultes renvoyés vers le Fonds social européen (FSE), doctorants « Erasmus Mundus » réorientés vers les actions « Marie Curie »). Dans les deux cas, le « tous » d'« Erasmus pour tous » est mis à mal et c'est pourquoi ces publics ne doivent pas être ignorés par le futur programme, le risque de les tenir à l'écart de toute forme de mobilité ne constituant pas une option sérieuse ;

- elle demande au Gouvernement d'examiner les modalités de mise en œuvre du mécanisme de garantie des prêts « Erasmus Master ». En effet, l'auteur de la proposition de résolution a souligné que *« plusieurs pays émettent des réserves sur l'instauration d'un tel mécanisme, mais pour des raisons fort différentes. Certains, comme les pays nordiques par exemple, qui disposent déjà de telles facilités de prêts chez eux, ne voient pas la valeur ajoutée apportée par l'Union européenne. D'autres, au contraire, redoutent qu'un tel mécanisme ne conduise leurs meilleurs étudiants à partir étudier dans un autre État membre pour ne plus jamais revenir »*.

Les autorités françaises soulignent, en particulier, la nécessité pour le mécanisme européen de garantie des prêts d'avoir un caractère complémentaire et/ou expérimental, sans quoi il risquerait de devenir un prétexte au maintien de certains obstacles à la mobilité auxquels il ne saurait apporter une réponse unique : non portabilité des bourses nationales (lorsqu'elles existent), bourses d'un montant trop faible et/ou en nombre insuffisant, accès inéquitable ou limité aux sources de financement européenne, nationale ou locale, etc.

Par ailleurs, en l'état actuel des précisions fournies par la Commission européenne, la question de la complémentarité entre l'instrument proposé et les dispositifs nationaux est posée. Ainsi, la France a mis en place en 2008 un dispositif de prêts bancaires garantis par l'État pour tous les étudiants (une partie du risque de défaillance encouru par les banques est pris en charge par un fonds de garantie abondé annuellement par l'État). Il serait utile que le nouvel instrument dont la Commission propose la création soit

articulé avec le dispositif existant au niveau national afin de ne pas nuire à la lisibilité des aides.

Pour rappel, l'aide à la mobilité internationale (cumulable avec d'autres sources de financement et, notamment, les bourses Erasmus) a été évaluée, en France pour l'année universitaire 2009-2010, au versement de près de 60 000 mensualités de 400 euros, attribuées à des étudiants boursiers sur critères sociaux effectuant, dans le cadre d'un échange universitaire, un séjour d'études ou un stage à l'étranger d'une durée de deux à neuf mois.

C. LES POSITIONS DÉFENDUES PAR LES GOUVERNEMENTS ET PARLEMENTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES

1. Les positions défendues par le Gouvernement français au sein du comité de l'éducation du Conseil de l'Union européenne

Le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est chargé de définir, dans un cadre interministériel, les positions françaises qui seront défendues par la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne dans les négociations au sein des institutions communautaires. Il a ainsi indiqué à votre rapporteure les positions défendues par les autorités françaises dans la négociation de la proposition de règlement « Erasmus pour tous », au sein du comité de l'éducation du Conseil, entre le 5 décembre et le 22 mars 2012 :

- les autorités françaises ont demandé une redéfinition des publics cibles pour la mobilité, à l'article 7, § 1 du chapitre II (« Mobilité apprenante des personnes »), faisant apparaître expressément que les bénéficiaires de cette mobilité individuelle seront non seulement les « *étudiants* », mais encore les élèves de l'enseignement général et de l'enseignement professionnel, ainsi que les apprentis ;

- la France souhaite que la mention d'allocations minimales par type de bénéficiaires figure non seulement dans l'exposé des motifs, mais aussi dans la base légale elle-même, ce qui a été obtenu ;

- le 3 de l'article 13 (« Budget ») du chapitre IV évoque une ventilation en pourcentages par catégories de bénéficiaires. À ce jour, 15 États membres, dont la France, ont demandé que cette ventilation, qui ne représente à ce stade que 56 % de l'enveloppe budgétaire totale, soit portée à 80-85 % ;

- la France a demandé par ailleurs que ces allocations minimales soient précisées « *sans préjudice des transferts qui pourront être décidés par les États membres entre les divers secteurs dans la limite de 20 % du montant de chaque sous-enveloppe* », et ce tout au long de la future période budgétaire. Elle estime, en effet, que cette marge de fongibilité accrue de 20 % (au lieu de 10 % dans la période actuelle pour le programme EFTLV en cours) permettra une optimisation dans l'utilisation des fonds disponibles, à condition d'être décidée par les États membres ;

- la France a indiqué son souhait que le Comité de programme d' « Erasmus pour tous », dans lequel siègent les États membres (cf. article 30 relatif à la procédure de comitologie, au sein du chapitre IX), et qui décide (à la majorité qualifiée) du programme de travail et de la répartition budgétaire annuels sur proposition de la Commission européenne, soit renforcé, notamment en augmentant la fréquence de ses réunions (limitées, dans la période budgétaire actuelle, à deux par an seulement) pour garantir la continuité et la fluidité de la gestion du programme par les États membres et la Commission européenne ;

- enfin, le corollaire de ce renforcement du Comité de programme d' « Erasmus pour tous » est le refus de la proposition d' « actes délégués » au bénéfice de la Commission européenne, qui pourrait accroître précisément le pouvoir de réaffectation des crédits par la Commission, au détriment des prérogatives des États membres siégeant au Comité de programme. C'est la raison pour laquelle a été demandée la suppression des articles 27 et 28 (délégation de pouvoirs et exercice de la délégation demandé) au chapitre IX de la proposition de règlement.

2. Les positions défendues par le gouvernement britannique

Dans une note explicative¹ consacrée à la proposition de règlement de la Commission européenne publiée le 20 décembre 2011, le gouvernement britannique a indiqué qu' « *il était globalement en accord avec les objectifs fondamentaux et une grande partie du contenu de la proposition* ».

En revanche, il s'est inscrit en désaccord avec la proposition de budget déposée par la Commission européenne, et a rappelé qu'il était acquis à une réduction globale du budget de l'Union européenne dans les négociations du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020². La note du gouvernement britannique a également soulevé un certain nombre d'interrogations concernant d'autres éléments de la proposition de règlement, parmi lesquels il recense :

- l'établissement d'une agence nationale unique chargée de la mise en œuvre du programme dans l'État membre : à cet égard, le gouvernement britannique est plutôt favorable au maintien d'une certaine flexibilité au niveau national. En effet, le Royaume-Uni dispose de deux agences chargées d'assurer la mise en œuvre des différents programmes communautaires de mobilité : le British Council et un organisme privé appelé Eucoryce ;

- le gouvernement britannique réclame une clarification du fonctionnement pratique du mécanisme de garantie des prêts « Erasmus Master » ;

¹ UK Government Erasmus for all EM 17571/11.

² Cf. UK Government EM 12475/11, 15 juillet 2011.

- il appelle également à prévoir la possibilité de revoir les seuils minimum d'allocation pour les différents volets d'« Erasmus pour tous » (écoles, jeunesse, adultes, enseignement supérieur) dans le cas où le budget du programme serait redéfini (revu à la baisse...) par le Conseil ;

- en ce qui concerne l'inclusion du programme « Jeunesse en action » au sein du nouveau programme « Erasmus pour tous », le gouvernement britannique relève que plusieurs États membres ont manifesté leurs inquiétudes quant au risque de dilution de l'action communautaire en faveur de la jeunesse, et s'est dit prêt à examiner leurs revendications aussi longtemps qu'elles ne compromettent pas l'objectif de rationalisation et d'économies d'efficacité poursuivi par la proposition de règlement.

3. Les positions défendues par les parlements nationaux d'autres États membres

a) Le Bundesrat allemand

Dans une décision du 10 février 2012, le Bundesrat s'est prononcé en faveur de l'économie générale de la proposition de règlement de la Commission européenne relative à la création d'un programme unique « Erasmus pour tous », en soulignant en particulier son soutien aux objectifs de rationalisation et de simplification administrative dans la mise en œuvre du programme ainsi qu'à l'augmentation du budget général en faveur de l'éducation et de la formation.

Toutefois, la chambre haute allemande a émis une série de réserves et de recommandations, parmi lesquelles votre rapporteure relève, en particulier :

- l'opposition du Bundesrat à l'adoption d'un label unique « Erasmus pour tous » qui ne saurait être compris, selon lui, par tous les publics concernés comme synonyme de formation et de mobilité de tous les apprenants. Étant historiquement associé au secteur de l'enseignement supérieur, ce nom ne semble pas adéquat pour les autres domaines couverts par le programme unique. C'est pourquoi le Bundesrat défend, pour des raisons de continuité et de stabilité, le maintien des autres « marques » établies comme Comenius, Leonardo da Vinci et Grundtvig, qui ont été bien identifiées par les publics concernés. Le maintien des labels en cours conditionnent la bonne orientation des différents publics vers les dispositifs qui les concernent ;

- un manque de clarté dans la présentation des indicateurs affectés aux objectifs fixés par la proposition de règlement de la Commission européenne ;

- l'insertion réclamée par le Bundesrat, au sein du futur programme, d'un chapitre spécifiquement consacré à la jeunesse ;

- la nécessité de décliner chacune des trois actions-clés thématiques en sous-structures pour l'enseignement scolaire, la formation professionnelle

et continue, l'enseignement supérieur et la formation des adultes. À ce titre, au moins 80 % du budget total consacré au nouveau programme unique doit faire l'objet, dans la base du règlement, d'une répartition en allocations minimales affectées à chacun des secteurs précités ;

- le Bundesrat émet une forte réserve concernant l'action-clé « Soutien aux réformes politiques », qui dissimule, selon lui, le risque d'un pilotage par la Commission européenne et d'une remise en cause de la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres dans le domaine de la formation. À cet égard, il estime que la dotation prévue à hauteur de 4 % du budget du programme est bien trop élevée pour cette action ;

- dans le cadre du soutien à la mobilité des étudiants, un alignement souhaitable de l'aide financière aux étudiants de master sur celle accordée aux étudiants de licence. Afin de permettre aux étudiants de suivre un master dans un autre État membre, indépendamment de leur origine, l'aide financière ne doit pas être constituée par un prêt, de manière à ne pas alourdir les dettes des étudiants les plus en difficulté ;

- la généralisation souhaitable d'une attribution des bourses sur critères sociaux ;

- conformément à la position défendue par les autorités françaises au sein du Conseil de l'Union européenne, l'opposition du Bundesrat, dans la procédure de comitologie, à la mise en place d'un seul comité commun pour tous les secteurs englobés par le futur programme ;

- enfin, le rejet de l'idée d'une seule agence nationale chargée de la mise en œuvre du programme dans chaque État participant. Il rappelle que l'exécution au niveau national et la gestion décentralisée des mesures relève de la seule compétence des États membres et l'orientation proposée par la Commission européenne semble peu adaptée à la structure fédérale allemande.

b) Le Sénat italien

La 7^e commission permanente du Sénat de la République italienne a adopté, le 22 février 2012, une résolution confirmant son soutien en faveur de la proposition de règlement de la Commission européenne, considérant que l'établissement d'un programme unique « Erasmus pour tous » répond à l'exigence d'un investissement communautaire plus important dans l'éducation et la formation, dans un contexte de crise économique et financière, étant entendu que la croissance est fortement corrélée à la disponibilité de la main d'œuvre hautement qualifiée.

Elle a également souligné l'utilité du mécanisme de garantie de prêts « Erasmus Master » prévu par la Commission européenne, cet instrument financier devant permettre aux étudiants de master de poursuivre leurs études dans un pays européen de leur choix et de surmonter les difficultés posées par

le caractère non transférable au-delà des frontières de leur pays d'origine de leurs bourses d'études ou de leurs prestations sociales.

c) La Chambre des députés du Grand-duché du Luxembourg

Le 6 mars 2012, la Chambre des députés du Grand-duché du Luxembourg a adopté une résolution reconnaissant « *le caractère utile et bénéfique des programmes visés* » par la fusion au sein du programme « Erasmus pour tous ». Elle se prononce en faveur de l'objectif de la Commission européenne de créer une structure rationalisée et simplifiée susceptible de renforcer l'efficacité de gestion et l'impact des actions cofinancées, afin de réduire les chevauchements d'activités et la fragmentation.

Elle se félicite, en particulier, de la création d'un volet spécifique consacré au sport. En revanche, elle s'inquiète du regroupement des programmes EFTLV et « Jeunesse en action » en une structure unique qui présenterait le risque d' « *engendrer un amalgame d'initiatives et d'activités concernant des domaines de prime abord distincts, si bien que les différents publics cibles pourraient ne plus s'y retrouver* ». Elle rappelle que le programme « Jeunesse en action » dépasse le cadre de l'éducation formelle et ses objectifs doivent être distingués de ceux poursuivis par les politiques en faveur de l'éducation. C'est pourquoi elle précise qu' « *il serait préférable de distinguer clairement, à l'intérieur de ce programme unique, les domaines respectifs de l'éducation et de la jeunesse, afin de conserver également la visibilité de ce dernier aspect* ».

Concernant le choix de l'instrument juridique, la Chambre des députés s'interroge sur le recours au règlement alors que les mesures relatives aux programmes antérieurs qui sont censés être regroupés par l'initiative de la Commission européenne ont été prises dans le cadre de décisions. Elle rappelle qu'aux termes de l'article 165, § 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en matière d'enseignement, « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ».

III. VOTRE COMMISSION SOUTIEN L'ADOPTION PAR LE SÉNAT DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Votre commission souscrit pleinement aux recommandations formulées par la commission des affaires européennes dans sa proposition de résolution en faveur de l'établissement d'un programme communautaire unique, intitulé « Erasmus pour tous », pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport.

Sur proposition de votre rapporteure, votre commission a modifié la proposition de résolution sur trois points :

- dans un premier temps, elle a souhaité préciser que l'introduction, dans la base du règlement, de dotations minimales selon les publics visés doit permettre de sanctuariser les moyens de certaines politiques destinées à des publics cibles spécifiques. En effet, dans le cas contraire, l'on peut raisonnablement craindre que, dans le cadre de la fongibilité et de la mutualisation des moyens au sein du programme unique, les moyens de certaines actions qui s'adressent à des publics restreints en volume soient négligés voire abandonnés au profit des politiques de mobilité bénéficiant à des publics plus larges et mieux informés.

Votre commission vise à cet égard, ainsi, les moyens en faveur de l'accompagnement de la formation et de la mobilité des adultes tout au long de leur vie, du soutien à toutes les formes d'encouragement à la participation à la vie politique et à l'engagement civique des jeunes promues par un certain nombre d'associations et d'organismes dans le cadre de l'éducation informelle (en particulier des jeunes en difficulté) ou encore de la mobilité des jeunes apprentis. Ces politiques, très spécialisées, participent du renforcement de la cohésion sociale intergénérationnelle à tous les niveaux. Votre rapporteure a estimé, en outre, opportun d'insister sur la nécessité de garantir un égal accès de tous les bénéficiaires potentiels à l'information sur les dispositifs de mobilité et de formation les concernant, afin d'éviter le favoritisme des initiés.

De plus, outre l'introduction d'allocations minimales dans la base légale, votre rapporteure rappelle que la France propose de créer plusieurs comités auprès de la Commission européenne et non un seul comme cela est prévu par la proposition de règlement dans sa version initiale : par exemple, un comité éducation/formation, un comité jeunesse, un comité sport, ce qui assurerait l'autonomie de programmation des différents volets du programme unique ;

- votre commission a pris également soin de souligner, dans la proposition de résolution, que la mise en place du programme unique « Erasmus pour tous » doit être l'occasion pour les États membres de réfléchir ensemble aux moyens de systématiser l'expérience de la mobilité étudiante dans leurs cursus nationaux, en travaillant à la définition d'un cadre commun d'évaluation et de valorisation de cette mobilité sur le plan académique et en

procédant à l'harmonisation et à la simplification des démarches dans l'organisation des séjours d'études à l'étranger. Force est de constater, à l'heure actuelle, l'extrême modicité des bourses de mobilité au regard de la complexité des dossiers à monter.

De plus, en matière de mobilité étudiante, les inégalités sont significatives entre établissements d'enseignement supérieur, en particulier entre les universités et les grandes écoles. Ces dernières ont fait de l'année d'études à l'étranger une étape obligatoire du cursus de leurs étudiants, assortie d'une validation académique nécessaire à l'obtention du diplôme. Elles sont, de plus, en mesure d'investir des moyens considérables dans le développement de leurs partenariats avec des universités étrangères.

Les universités, en revanche, n'offrent l'opportunité de partir étudier à l'étranger qu'à un nombre limité de leurs élèves, en raison de moyens insuffisants. Le séjour d'études à l'étranger n'y fait pas toujours l'objet d'une évaluation académique et l'information sur les universités partenaires est souvent réservée à quelques étudiants bien initiés ;

- votre commission a introduit, enfin, un nouvel alinéa afin d' *« insister sur la nécessité de préserver les spécificités et les moyens des instruments de coopération internationale, tels que les programmes « Erasmus Mundus » et « Tempus », qui contribuent au rayonnement extérieur de l'Union européenne et au renforcement de ses liens avec les régions voisines dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche ».*

En effet, votre commission rappelle que le programme « Erasmus Mundus » permet l'attribution de bourses d'un montant de 1 400 euros par mois à des étudiants suivant un parcours universitaire d'excellence, sélectionnés sur la base de critères particulièrement sélectifs. Dans le cadre de ce programme, près de 40 réseaux universitaires thématiques ont pu être créés, sur des sujets aussi variés que l'écologie appliquée ou l'ingénierie des médias, parmi lesquels 20 universités françaises font office de têtes de réseau. La Conférence des présidents d'université souligne l'importance de ces réseaux « Erasmus Mundus » pour le rayonnement de l'enseignement supérieur français dans des thématiques de pointe, en particulier auprès des étudiants des zones périphériques de la Méditerranée et des Balkans.

Dans le même ordre d'idées, le programme « Tempus » participe du rapprochement de la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur entre l'Union européenne et ses voisins.

Par conséquent, au regard des mouvements récents et des nouvelles zones de mobilité émergentes, votre commission souhaite interpeller le Gouvernement sur la nécessité de préserver les moyens et les spécificités ces initiatives de coopération internationale dans le domaine universitaire, indispensables au rayonnement et à l'attractivité de nos universités et grandes écoles, facteurs essentiels dans l'affirmation de l'influence de la France dans ces régions, où la culture française est de plus en plus concurrencée. Il s'agit, en outre, de garantir la pérennité de liens favorables au développement de

partenariats économiques plus confiants, en particulier avec la zone méditerranéenne.

Par ailleurs, votre commission s'insurge contre les réticences du Gouvernement à voir adoptée au sein du Conseil de l'Union européenne l'augmentation substantielle des moyens budgétaires proposée par la Commission européenne en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport. Dans une note de cadrage adressée aux membres français du Parlement européen, le Gouvernement estime que *« l'augmentation très substantielle des crédits proposés par la Commission est incompatible avec les contraintes pesant sur les finances publiques de la France et devra être réduite »*.

L'argument avancé par le ministère du budget selon lequel le retour sur investissement de la participation de la France aux programmes européens de mobilité serait insuffisant s'appuie sur un calcul biaisé et incohérent. En 2010, la France a participé à hauteur de 18 % au budget de l'Union européenne et a bénéficié d'un taux de retour évalué à 16 %, principalement constitué des subventions reversées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). D'après les services de Bercy, le taux de retour pour la France du programme EFTLV aurait été, en 2007, de 13 % (113 millions d'euros) et se situerait donc en-deçà de notre niveau de contribution au budget communautaire pour ce programme qui s'élèverait à 16 %.

Or, outre que la fiabilité du taux de retour n'est pas totale (par exemple, les fonds dont la France bénéficie en tant que « partenaire » de projets européens ne sont pas pris en compte dans le calcul de ce taux), le taux de retour annoncé par les autorités françaises n'intègre pas, dans les paramètres de calcul, les retombées qualitatives pour notre pays en termes d'attractivité et d'ouverture internationale accrues de ses établissements d'enseignement, d'acquisition de compétences des élèves et étudiants français ayant bénéficié de la mobilité (notamment le développement de leurs compétences linguistiques mais aussi la connaissance des pratiques humaines, sociales, professionnelles et institutionnelles du pays d'accueil), le renforcement de l'employabilité sur le marché du travail européen, la consolidation de la conscience européenne, etc.

Votre commission rappelle, en particulier, que 63 000 Français ont bénéficié d'une bourse d'études, de formation ou de bénévolat à l'étranger octroyée par l'Union européenne en 2010, dont 52 000 dans le cadre du programme EFTLV (qui comprend la mobilité universitaire Erasmus) et 11 000 dans le cadre du programme « Jeunesse en action ». La France est, ainsi, la deuxième nation bénéficiaire de ce type de programmes, derrière l'Allemagne, qui compte 78 000 participants.

Les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur soulignent la montée en puissance des financements européens dédiés aux programmes d'éducation et de formation depuis plusieurs années. À titre d'exemple, les crédits d'intervention notifiés à la France en 2011 au

titre du programme EFTLV se sont élevés à 95,241 millions d'euros, soit une hausse de 7,3 % par rapport aux crédits alloués en 2010 (88,747 millions d'euros). Sachant qu'ils s'élevaient à 38,06 millions d'euros seulement en 2003, la France aura vu son enveloppe augmenter de 150 % au cours des neuf années qui viennent de s'écouler.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE MOBILITÉ EN FRANCE

Entre 1987, date de lancement du programme Erasmus, et 2010, sur 2,278 millions d'étudiants européens partis en mobilité, on compte 347 209 étudiants français (15,2 %).

À l'horizon 2013, plus de 450 000 étudiants français devraient avoir bénéficié du programme depuis 1987, dont plus de 200 000 entre 2007 et 2013 ; dans le même temps, le nombre total de bénéficiaires devrait avoir atteint les trois millions (2012/2013) – objectif fixé à Erasmus par le législateur européen –, selon une progression de plus en plus accélérée : un million entre 1987/1988 et 2001/2002, un million supplémentaire entre 2002/2003 et 2008/2009 et encore un million entre 2009/2010 et 2012/2013.

Les bénéficiaires les plus nombreux du programme Erasmus sont originaires d'Espagne, de France, d'Allemagne, d'Italie et de Pologne ; les destinations les plus prisées des étudiants sont l'Espagne, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie. La France accueille presque autant d'étudiants Erasmus qu'elle en envoie dans toute l'Europe : en 2009/2010, 26 141 étudiants entrants (22 033 mobilités d'études / 4 108 mobilités de stage) ; 30 213 étudiants sortants (24 426 mobilités d'études / 5 787 mobilités de stage).

Ces bons résultats ne doivent pas faire oublier que l'offre ne croît pas au même rythme que la demande : en 2011, les crédits disponibles pour les stages Erasmus n'ont permis de satisfaire qu'une demande sur trois, ce qui, à terme risque d'affecter le dynamisme de la demande elle-même.

La mobilité du personnel représente 8 % du budget total d'Erasmus. Au cours de l'année universitaire 2009/2010, Erasmus a financé 29 031 missions d'enseignement (27 157 en 2007/2008) et 8 745 sessions de formation (4 883 en 2007/2008) ; pour la France, les chiffres sont, dans l'ordre, les suivants : 2 555 (2 458) ; 456 (218).

Source : Direction des relations européennes et internationales et de la coopération du ministère de l'éducation nationale.

* *
*

La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 avril 2012, sous la présidence de **Mme Marie-Christine Blandin**, présidente, la commission examine le rapport de **Mme Dominique Gillot**, sur la proposition de résolution européenne n° 474 (2011-2012), sur « Erasmus pour tous », le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport.

Un débat s'engage après l'exposé de la rapporteure.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Tout en étant favorable à la proposition d'un label Erasmus unique, j'estime que le mécanisme de garantie partielle des prêts ne va pas assez loin au regard de l'objectif de démocratisation de la mobilité et de la formation. Peut-être pourrions-nous réfléchir à solliciter un organisme bancaire public qui pourrait par exemple octroyer des prêts à taux zéro ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Membre de la commission des affaires européennes, je soutiens la proposition de résolution. Je suis toutefois assez perturbée d'entendre que l'on en appelle à la responsabilité du Gouvernement quand le conseil régional auquel j'appartiens vient de supprimer 1,6 million d'euros de crédits consacrés à la mobilité ! Alors que la région contribuait depuis 2005 à la mobilité des étudiants, c'est vraiment incompréhensible au moment du 25^e anniversaire d'Erasmus et où M. François Hollande propose au contraire un renforcement du dispositif.

Je voterai les amendements proposés par notre rapporteure, car apporter une aide à nos jeunes, notamment dans le cadre de la réforme LMD (licence-master-doctorat) est incontournable.

M. André Gattolin. – Je siège également à la commission des affaires européennes et je soutiens cette proposition. Erasmus fonctionne très bien pour les étudiants. Je passe sur le caractère sibyllin des appellations pour indiquer que lorsque je tiens des réunions d'information dans les quartiers populaires, je vois bien qu'Erasmus les pousse. Il serait bon de mettre en place des cliquets au sein du nouveau programme unique, et cela d'autant plus que les négociations sur le prochain programme pluriannuel s'annoncent difficiles. Entre les demandes contradictoires des États membres et du Parlement, il faudra que la Commission tienne bon dans les arbitrages qui s'annoncent. Je suis donc tout à fait favorable au cadre précis que vous proposez.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Effectivement nous ne sommes pas complètement libres et nos propositions doivent s’inscrire dans le cadre d’une négociation diplomatique très contrainte, ce qui explique que, sur la question des prêts, nous privilégions une politique des petits pas. Cela n’empêche pas les pays participants de mettre en place leurs propres systèmes comme nous l’avons fait en 2008 par la création d’une garantie d’État aux prêts étudiants, notamment au moyen d’un fonds de garantie, mais veillons à ce que l’ensemble de ces dispositifs s’articulent bien et n’entraînent pas les étudiants dans une course aux emprunts.

Madame Morin-Desailly, il y a bien sûr des incohérences sur le terrain dont je ne suis pas contente. Mais chacun recherche l’équilibre comme il le peut.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Il ne s’agissait pas en l’occurrence d’une suppression de crédits, mais d’un redéploiement.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Étant donné que l’augmentation proposée ne représente que 1 % du budget total de l’Union, il serait dommage que le Gouvernement français s’y oppose, d’autant que le mode de calcul du taux de retour pour la France n’intègre pas toutes les externalités positives et qualitatives.

Examen des amendements

L’amendement rédactionnel n° 1 est adopté.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – L’amendement n° 2 corrige une erreur matérielle.

L’amendement n° 2 est adopté.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Mon troisième amendement précise la fin du huitième alinéa. Il s’agit « *de sanctuariser les moyens de certaines politiques pourtant pertinentes et de garantir l’éligibilité aux fonds communautaires de publics cibles spécifiques ainsi que l’égalité d’accès de tous les bénéficiaires potentiels à l’information sur les dispositifs de mobilité et de formation les concernant* ».

M. Claude Domeizel. – Je suggère de remplacer le mot « pourtant » par l’expression « reconnues », de façon à en renforcer le propos.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Je rectifie mon amendement.

L’amendement n° 3 rectifié est adopté.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – L’amendement n° 4 insère après le huitième alinéa, un alinéa appelant les États membres à réfléchir ensemble à la possibilité de systématiser l’expérience de la mobilité étudiante

dans leurs cursus universitaires nationaux, en définissant un cadre commun d'évaluation et de valorisation de cette mobilité sur le plan académique et en procédant à l'harmonisation et à la simplification des démarches dans l'organisation des séjours d'études à l'étranger.

M. Jacques Legendre. – Je suis séduit par l'idée, mais j'avais le sentiment que l'Union européenne s'était déjà largement manifestée dans ce domaine.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – L'Union européenne, non les États membres.

M. Jacques Legendre. – L'Union européenne est aussi une organisation interétatique.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Nous introduisons ici une incitation pour les universités des États membres vers une systématisation des séjours à l'étranger pour tous les étudiants. Le caractère obligatoire de l'année d'études à l'étranger ne vaut encore aujourd'hui, essentiellement que pour les grandes écoles...

M. Jacques Legendre. – Cela mériterait d'être creusé...

L'amendement n° 4 est adopté.

Mme Dominique Gillot, rapporteure. – Mon dernier amendement insère un alinéa additionnel après l'article 8 pour, comme je l'indiquais, insister sur la nécessité de préserver les spécificités et les moyens d'instruments tels qu'Erasmus Mundus et Tempus. Il s'agit d'une très forte demande des présidents d'université.

L'amendement n° 5 est adopté.

* *
*

La proposition de résolution est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous précise que ce texte deviendra résolution du Sénat au terme d'un délai de trois jours francs suivant la publication du rapport de notre commission, sauf si le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demande, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat.

LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Proposition de résolution européenne relative à « Erasmus pour tous », le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu la proposition de règlement établissant « Erasmus pour tous », le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport (texte E 6863) ;

– estime que ce programme peut contribuer à répondre aux défis économiques actuels et à rapprocher l'Europe des citoyens ;

– soutient l'idée d'apposer un label unique intitulé « Erasmus » à l'ensemble des actions européennes en matière d'éducation, de formation et de jeunesse, afin de renforcer la clarté et la lisibilité pour les citoyens européens ;

– considère que les activités liées à la jeunesse devraient, compte tenu de leur nature spécifique, faire l'objet d'un chapitre distinct, de manière à assurer leur pérennité et garantir leur visibilité ;

– se félicite de la création d'un mécanisme de garantie de prêts « Erasmus Master », qui permettra de démocratiser l'accès à la mobilité étudiante, et demande au Gouvernement d'examiner les modalités de sa mise en œuvre au niveau national ;

– juge indispensable d'introduire, dans la base du règlement, une dotation budgétaire minimale selon les publics visés, afin de sanctuariser les moyens de certaines politiques reconnues pertinentes et de garantir l'éligibilité aux fonds communautaires de publics cibles spécifiques ainsi que l'égalité d'accès de tous les bénéficiaires potentiels à l'information sur les dispositifs de mobilité et de formation les concernant ;

– appelle les États membres à réfléchir ensemble à la possibilité de systématiser l'expérience de la mobilité étudiante dans leurs cursus universitaires nationaux, en définissant un cadre commun d'évaluation et de

valorisation de cette mobilité sur le plan académique et en procédant à l'harmonisation et à la simplification des démarches dans l'organisation des séjours d'études à l'étranger ;

– insiste sur la nécessité de préserver les spécificités et les moyens des instruments de coopération internationale, tels que les programmes « Erasmus Mundus » et « Tempus », qui contribuent au rayonnement extérieur de l'Union européenne et au renforcement de ses liens avec les régions voisines dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

– demande au Gouvernement de soutenir l'augmentation des crédits proposée par la Commission, de manière à permettre à ce programme, qui contribue à forger la conscience européenne, de donner sa pleine efficacité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mme Colette MÉLOT, sénateur de Seine-et-Marne, auteur de la proposition de résolution

Agence Europe-éducation-formation-France (A2E2F)

M. Antoine GODBERT, directeur

Confédération étudiante

M. Baki YOUSOUFOU, président

Conférence des présidents d'université

M. Louis VOGEL, président, et M. Jean-Pierre GESSON, président de la commission des relations internationales et européennes

Ministère de l'éducation nationale

Mme Christine GAVINI-CHEVET, directrice des relations européennes et internationales et de la coopération

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

M. Jean-François BOURDAIS, chef de secteur, et M. Marc VILLAIN, adjoint

Union nationale des étudiants de France (UNEF)

M. Yann BURGAT, responsable pour les questions universitaires