

N° 179

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2016

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée par Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN et plusieurs de ses collègues en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la **reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir,***

Par Mmes Colette MÉLOT et Patricia SCHILLINGER,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

Voir le numéro :

Sénat : 104 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSE GENERAL	5
I. ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET UNION EUROPEENNE	7
A. LA PLACE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DANS LES TRAITES.....	7
B. L'ACTION EUROPEENNE EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	8
1. <i>Les programmes d'échange</i>	8
2. <i>La coordination des systèmes éducatifs</i>	8
3. <i>La coordination des politiques économiques</i>	10
II. L'EVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DANS L'UNION EUROPEENNE	13
A. LE FINANCEMENT PUBLIC DES DEPENSES D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	13
1. <i>Un besoin accru de financement de l'enseignement supérieur européen</i>	13
2. <i>La prise en compte des dépenses d'enseignement supérieur dans le Pacte de stabilité et de croissance</i>	14
B. UN CHANGEMENT DE PARADIGME	18
1. <i>Le modèle européen d'un financement public majoritaire</i>	18
2. <i>L'évolution de la dépense en matière d'enseignement supérieur depuis 2008</i>	19
IV. LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE	23
A. LES PRINCIPAUX ELEMENTS SOULEVES PAR LA PROPOSITION DE RESOLUTION	23
B. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURES SUR LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE N° 104	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE REJETEE	31

EXPOSE GENERAL

Conformément à l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat, votre commission des affaires européennes est chargée d'examiner la proposition de résolution européenne n° 104 (2016-2017) sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir, présentée par Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Michel Billout, Eric Bocquet et plusieurs de leurs collègues le 4 novembre 2016.

Ce texte s'inscrit dans le contexte d'une réflexion sur l'opportunité de l'évolution du financement de l'enseignement supérieur, jusqu'à présent majoritairement public. L'enseignement supérieur dans l'Union européenne, qui compte aujourd'hui 20 millions d'étudiants¹, ainsi qu'environ 4 000 établissements d'enseignement supérieur et 1,5 million d'employés (enseignants et autres travailleurs)², doit actuellement faire face à des besoins de financement élevés, la massification et l'internationalisation de l'enseignement supérieur entraînant en effet une forte augmentation du nombre d'étudiants.

L'action de l'Union européenne est cependant limitée. L'éducation n'est en effet qu'une de ses compétences d'appui (article 6 du TFUE). Dans ce domaine, « *l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres* ». Toute action européenne est ainsi étroitement examinée au regard du principe de subsidiarité.

Vos rapporteuses présenteront la place de l'enseignement supérieur dans les politiques menées par l'Union européenne et la réforme récente du pacte de stabilité et de croissance avant d'explicitier leur position sur la présente proposition de résolution européenne.

¹ *Students in tertiary education*, Eurostat, 2012

² <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/highereducationto2030vol1demography.htm>

I. ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET UNION EUROPEENNE

A. LA PLACE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DANS LES TRAITES

L'approche européenne en matière d'éducation s'est développée dans une perspective exclusivement économique. La formation professionnelle était ainsi le seul domaine expressément mentionné dans le traité de Rome¹. Les premières directives européennes en la matière ont organisé la reconnaissance des qualifications professionnelles, indispensable à une libre-circulation des travailleurs. Cette approche a ensuite connu une inflexion au milieu des années 1980 à la faveur d'une interprétation extensive de l'article 128 du traité instituant les Communautés européennes². Sous l'impulsion de la Commission ont commencé, dès 1987, les grands programmes européens : Erasmus (sur les échanges universitaires), Comett (sur les liens entre université et entreprise), Force (formation continue), Petra (formation initiale) ou Eurotecnet (ressources humaines).

Le traité de Maastricht a acté cette avancée en introduisant dans les traités l'éducation en tant que telle³. Celle-ci n'a ainsi trouvé sa place dans les traités qu'en 1992, et encore était-elle fortement encadrée. Toute harmonisation notamment était et est toujours explicitement exclue par les traités. Si les États membres conservent l'exclusivité en ce qui concerne les contenus de l'enseignement et l'organisation des systèmes éducatifs, ils doivent cependant respecter les principes généraux du droit de l'Union, en particulier l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité⁴. L'accès aux établissements d'enseignement supérieur ou les frais d'inscription ne peuvent donc par exemple différer selon les nationalités.

Le traité de Lisbonne n'a pas modifié les dispositions relatives au rôle de l'Union européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (titre XII, articles 165 et 166). Mais il a introduit une nouvelle disposition à son article 9 : *« Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte*

¹ Article 128 du traité instituant les Communautés européennes : *« Sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, le Conseil établit les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun. »*

² Arrêt « Gravier » du 13 février 1985 : *« toute forme d'enseignement qui prépare à une qualification pour une profession, un métier ou un emploi spécifique, ou qui confère l'aptitude particulière à exercer de tels profession, métier ou emploi, relève de l'enseignement professionnel, quels que soient l'âge et le niveau de formation des élèves ou des étudiants, et même si le programme d'enseignement inclut une partie d'éducation générale ».*

³ Par le biais de deux articles : 126 et 127-TCE, aujourd'hui 149 et 150-TFUE

⁴ Article 18-TFUE

contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine ». La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a désormais une valeur juridique identique à celle des traités, prévoit par ailleurs que « Toute personne a droit à l'éducation ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue » (article 14) ainsi que « le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée » (article 15).

B. L'ACTION EUROPEENNE EN MATIERE D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

1. Les programmes d'échange

À défaut d'harmonisation, l'action européenne en matière d'éducation s'est d'abord traduite par de grands programmes d'appui, le premier d'entre eux étant Erasmus. Entre 1987 et 2013, ce programme a profité à environ 3 millions d'étudiants, 300 000 professeurs et personnels de 4 000 établissements.

Lancé en 2004, Erasmus Mundus a développé la même stratégie dans le reste du monde, en proposant un soutien financier aux établissements et des bourses aux étudiants qui participent à des masters et des doctorats européens en association.

Pour la période 2014-2020, Erasmus + a regroupé l'ensemble des anciens programmes de l'Union Européenne en faveur de l'éducation, de la formation et de la jeunesse¹. D'une durée de 7 ans, il est doté d'un budget de 14,7 milliards d'euros, un montant en hausse de 40 %. Ces programmes d'échange posaient cependant la question de la comparabilité et de la compatibilité entre systèmes éducatifs.

2. La coordination des systèmes éducatifs

Prenant conscience de l'opportunité d'une meilleure coordination de l'enseignement supérieur en Europe, quatre ministres de l'éducation européens² lancèrent en 1998 le projet d'un espace européen de l'enseignement supérieur³. L'année suivante, 30 pays concrétisèrent cette initiative intergouvernementale de convergence volontaire des politiques⁴. Aujourd'hui, le processus de Bologne ne compte pas moins de 47 États participants.

¹ EFTLV (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig), "Jeunesse en action", Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink

² D'Allemagne, d'Italie, de France et du Royaume-Uni

³ Déclaration conjointe de la Sorbonne, 1998

⁴ Déclaration de Bologne, 1999

Ses priorités sont les suivantes :

- introduire un système de trois cycles (licence/master/doctorat)¹,
- renforcer l'assurance de la qualité,
- faciliter la reconnaissance des qualifications et des périodes d'études.

Le processus de Bologne a débouché sur la mise en place, en mars 2010, d'un espace européen de l'enseignement supérieur². Concrètement cette avancée repose sur la mise au point du Système européen de transfert et d'accumulation de crédits ou ECTS, acronyme de *European Credit Transfer System*, qui attribue des crédits en fonction de la charge de travail de l'apprenant. Il a pour but de donner une meilleure transparence aux cursus, de faciliter la reconnaissance des études à l'étranger et donc de favoriser la mobilité étudiante. 60 crédits ECTS sanctionnent par exemple la charge de travail d'une année à temps plein d'un apprentissage formel, soit une charge de travail d'environ 1 500 à 1 800 heures. C'est donc un instrument de mesure simple et compréhensible des niveaux de diplôme au travers de l'Europe : une licence nécessite ainsi entre 180 et 240 points ECTS, un master entre 90 et 120 points ECTS. Depuis 2005, le supplément au diplôme présente de façon claire et harmonisée les qualifications obtenues.

L'Union européenne soutient activement les priorités du processus de Bologne. Elle a de son côté mis au point le Cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (CEC)³. Il s'agit d'une grille à huit niveaux à laquelle les États membres peuvent rattacher leurs niveaux de certifications nationaux. La France a par exemple procédé à ce rattachement en 2010 en articulant ses cinq niveaux nationaux avec les huit niveaux européens.

Grâce à ces actions de coordination, l'enseignement supérieur atteint un haut niveau d'internationalisation intra-européen. L'Europe est la première région d'accueil et la deuxième région d'origine des étudiants en mobilité internationale. A l'intérieur de cette zone, près de 90 % de la mobilité européenne, soit dans l'Union européenne et hors Union européenne, se fait à l'intérieur même de l'Europe et l'Union européenne accueille elle-même plus de 80 % du total des étudiants européens mobiles⁴. Avec l'émergence d'une concurrence mondiale, illustrée par le succès des classements internationaux, de nouveaux défis apparaissent, en particulier celui de la modernisation de l'enseignement supérieur.

¹ A l'origine, il s'agissait d'adopter un système reposant sur deux cycles principaux (« undergraduate » ou licence, et « graduate » ou master). En 2003, les études de doctorat ont également été incluses dans la structure de Bologne sous forme d'un troisième cycle.

² *Déclaration de la conférence ministérielle de Budapest-Vienne, 2010*

³ *Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie*

⁴ Source : Unesco

3. La coordination des politiques économiques

La stratégie Europe 2020, lancée en 2010, marque l'émergence d'une nouvelle approche, plus volontariste. Elle vise à réaliser l'ambition de l'Europe de devenir une économie durable, intelligente et inclusive. L'éducation en est l'un des cinq grands objectifs¹.

Chaque année, les États membres reçoivent des orientations précises sur les réformes prioritaires sous la forme de recommandations par pays. Les avancées sont mesurées à l'aide d'indicateurs et de critères de référence décrits dans le cadre « *Education et formation 2020* » :

- la proportion de jeunes de 18 à 24 ans ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation devrait être inférieure à 10 % ;

- au moins 40 % des personnes âgées de 30 à 34 ans devraient être diplômées de l'enseignement supérieur ;

- au moins 95 % des enfants ayant entre 4 ans et l'âge de la scolarité obligatoire devraient participer à l'enseignement préscolaire ;

- la proportion de jeunes de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante de la lecture, des mathématiques et des sciences devrait être inférieure à 15 % ;

- au moins 15 % des adultes devraient participer à des activités d'apprentissage tout au long de la vie ;

- au moins 20 % des diplômés de l'enseignement supérieur et 6 % des 18-34 ans disposant d'une qualification professionnelle initiale devraient avoir effectué une partie de leurs études ou de leur formation à l'étranger ;

- le taux d'emploi des diplômés (les personnes entre 20 et 34 ans ayant au minimum un niveau d'enseignement secondaire de deuxième cycle et ayant terminé leurs études depuis moins de trois ans) devrait atteindre au moins 82 %.

Un premier bilan dressé en 2014² montrait une véritable réussite pour les deux premiers objectifs d'Horizon 2020 : le taux de décrochage scolaire était ainsi passé de 14 % en 2010 à 12,7 % en 2012, la moitié des États membres ayant déjà atteint leurs objectifs ou s'en rapprochant. En France, où l'objectif national est fixé à 9,5 %, ce taux s'élevait à 11,6 % en 2012. La proportion de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur dans l'Union avait aussi nettement augmenté, passant de 33,5 % en 2010 à 35,8 % en 2012. En 2015, ce chiffre dépassait même les 38 %.

¹ Aux côtés de l'emploi, la recherche et le développement, le climat et l'énergie, ainsi que l'inclusion sociale et la réduction de la pauvreté.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – « État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Com (2014) 130 final ».

Pour aller plus loin, la Commission européenne a poursuivi cette réflexion stratégique. Après les initiatives « *Soutenir la croissance et les emplois : moderniser les systèmes d'enseignement supérieur en Europe* »¹ et « *Repenser l'Éducation* »² qui visaient à faire coïncider l'enseignement et la formation avec les besoins de la société et du marché du travail, la Commission européenne a pris acte de la nécessité d'adapter l'enseignement supérieur à la mondialisation³ et d'améliorer celui-ci par le biais des nouvelles technologies⁴.

En juin 2013, le groupe d'experts de haut niveau sur la modernisation de l'enseignement supérieur a publié un rapport sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage dans les universités⁵. Ce groupe, présidé par l'ancienne présidente de l'Irlande, Mme Mary McAleese, a formulé 16 recommandations mettant en évidence la nécessité d'un enseignement de qualité, notamment en instaurant une formation obligatoire certifiée destinée aux professeurs, ainsi que celle d'une modernisation de l'enseignement par un recours accru aux nouvelles technologies (MOOCs)⁶.

Ce rapport, ainsi que celui publié conjointement, en novembre 2015, par le Conseil et la Commission sur la mise en œuvre d'Horizon 2020⁷ insistaient tous deux sur la nécessité d'investir dans l'enseignement supérieur, que ce soit en termes d'inclusion sociale ou de croissance durable. Or l'enseignement supérieur doit actuellement faire face à un effet de ciseaux, ses besoins de financement augmentant dans un cadre budgétaire restreint.

¹ COM (2011) 567 final

² COM (2011) 669 final

³ « *L'enseignement supérieur européen dans le monde* », COM (2013) 499 final.

⁴ « *Ouvrir l'éducation : les nouvelles technologies et les ressources éducatives libres comme sources innovantes d'enseignement et d'apprentissage pour tous* », COM (2013) 654 final.

⁵ http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/modernisation_en.pdf

⁶ Cet acronyme désigne les Massive Online Open Courses, c'est-à-dire les Cours en Ligne Ouverts à Tous. Un MOOC est par définition ouvert à tous, c'est-à-dire accessible gratuitement, sans condition et librement sur internet. Il peut donner lieu à certification, payante ou non.

⁷ Rapport conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (« *Éducation et formation 2020* ») Nouvelles priorités pour la coopération européenne en matière d'éducation et de formation, faisant suite à la déclaration de Paris du 17 mars 2015

II. L'EVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DANS L'UNION EUROPEENNE

A. LE FINANCEMENT PUBLIC DES DEPENSES D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

1. Un besoin accru de financement de l'enseignement supérieur européen

a) Massification de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur se trouve aujourd'hui face à de nouveaux défis. Le premier d'entre eux est la massification de l'enseignement supérieur qu'ont connue la plupart des pays de l'OCDE. Depuis 1975, le nombre d'étudiants inscrits dans l'éducation supérieure a plus que doublé dans les principaux pays de l'OCDE, notamment en France. Ce mouvement devrait perdurer et même s'accélérer à l'échelle mondiale. L'enseignement supérieur comptait 97 millions d'étudiants en l'an 2000, ce chiffre devrait s'élever à 262 millions en 2025¹. Selon l'OCDE, d'ici à 2030, c'est même 60 % des jeunes adultes qui devraient accéder l'éducation supérieure, soit 414 millions d'étudiants.

b) Internationalisation de l'enseignement supérieur

Le second défi est l'internationalisation de l'enseignement supérieur. De plus en plus d'étudiants étudient dans un autre pays que le leur : selon les prévisions de la Commission, le nombre d'étudiants en mobilité devrait passer de quatre à sept millions d'ici la fin de la décennie².

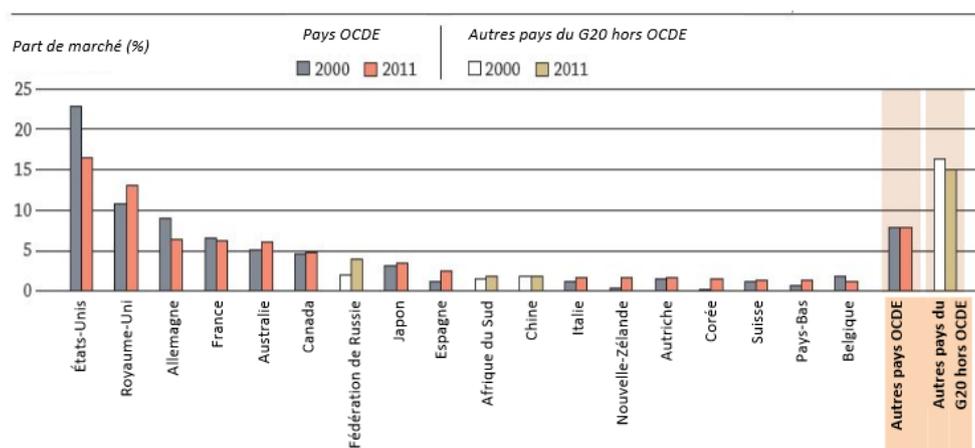
Le financement prévu par la Commission pour la stratégie d'internationalisation de l'enseignement supérieur dans le cadre budgétaire 2014-2020 s'élève à 3 milliards d'euros (sur une enveloppe globale de 16 milliards d'euros prévus pour les programmes relevant d'Erasmus +). Au moyen de ce financement, la Commission s'engage à assurer la mobilité de 135 000 étudiants et membres du personnel éducatif, de 15 000 chercheurs et de 60 000 participants à des programmes de master ou de doctorat de haut niveau.

L'Europe est aujourd'hui bien placée dans cette course mondiale aux talents. Elle attire 45 % de la population étudiante migrante. Si les États-Unis attirent 17 % des étudiants mondiaux, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France en représentent respectivement 13 %, 6 % et 6 %. De nouveaux acteurs apparaissent cependant : les pays émergents comme la Chine, l'Inde et le Brésil, bénéficient de la mondialisation et de l'évolution technologique.

¹ Sources : Unesco

² Source : Unesco

Évolution des parts de marché dans le secteur international de l'éducation (entre 2000 et 2011). Pourcentage de l'ensemble des étudiants scolarisés dans l'enseignement tertiaire à l'étranger, par pays d'accueil



Note: l'année de référence est 2010 pour les données des pays non membres de l'OCDE et du G20.

1. Les données se rapportent aux étudiants étrangers définis sur la base de leur pays de résidence. Pour le Royaume-Uni, les données de 2011 se basent sur la citoyenneté.

2. L'année de référence est 2010 au lieu de 2011.

Source: OCDE, [Education indicators in focus](#), juillet 2013.

Dans cet environnement concurrentiel, les établissements européens peinent à mettre en avant la qualité de leur enseignement, les critères retenus par les différents classements mondiaux¹ ne les favorisant pas. L'Union européenne a ainsi lancé en mai 2014 son propre classement, U-Multirank, pour améliorer la visibilité des établissements européens. Tourné avant tout vers l'utilisateur, ce classement reste moins lisible qu'une simple liste telle que le classement de Shanghai².

Avec l'émergence d'une concurrence au niveau mondial, le défi de l'augmentation du nombre d'étudiants se double de celui de la modernisation de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, dans un contexte de chômage élevé, l'enseignement supérieur doit aussi répondre à des exigences accrues de performance et d'employabilité.

2. La prise en compte des dépenses d'enseignement supérieur dans le Pacte de stabilité et de croissance

À l'occasion de la présentation de ses orientations politiques devant le Parlement européen, le 15 juillet 2014, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, avait insisté sur la nécessité de mieux tirer parti de la flexibilité introduite dans les règles du Pacte de stabilité et de croissance à l'occasion de ses réformes de 2005 et 2011. Le Conseil européen du 27 juin 2014 avait également mis en avant cette flexibilité. Les réformes

¹ Shanghai, QS, Times Higher Education pour les plus connus d'entre eux

² Classement d'ailleurs conçu à l'origine pour mettre en évidence les qualités des établissements chinois.

structurelles qui favorisent la croissance et améliorent la viabilité des finances publiques devaient, selon lui, bénéficier d'une attention particulière. La Commission européenne devait, dans ces conditions, mener une évaluation appropriée des mesures budgétaires et des réformes structurelles adoptées par les États.

La Commission européenne a présenté, le 13 janvier 2015, une communication destinée à préciser la manière dont elle appliquera le Pacte de stabilité et de croissance afin de mieux prendre en compte les réformes structurelles menées par les États membres et les investissements qu'ils opèrent, mais aussi le cycle économique. Il s'agissait d'appliquer le pacte de manière « *intelligente, effective et crédible* », selon les termes retenus par le vice-président de la Commission européenne chargé de l'euro et du dialogue social, Valdis Dombrovskis. La communication propose d'utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles du Pacte. Le degré de flexibilité varie néanmoins selon que l'État est soumis au volet préventif, soit l'État dont le déficit public est inférieur à 3 % du PIB ou au volet correctif du dispositif, l'État concerné ne respectant pas ce critère est soumis à une procédure concernant les déficits excessifs. La procédure de déficit excessif vise également un État dont l'endettement dépasse 60 % du PIB d'un État, si l'écart entre son niveau de dette et le seuil de 60 % n'est pas réduit de 1/20^{ème} chaque année (en moyenne sur trois ans). Quand bien même son déficit est en dessous des 3 %.

Les clauses de flexibilité abordent indirectement la question de l'enseignement supérieur tant le financement de ceux-ci peuvent s'intégrer dans le cadre de réformes structurelles ou peuvent procéder d'une logique d'investissement.

a) La clause « réformes structurelles »

S'appuyant sur l'article 5 du règlement n° 1466/97 du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, la Commission européenne a souhaité rappeler l'existence d'une clause « réformes structurelles », applicable aux volets préventif et correctif du pacte. Ledit article dispose en effet que le Conseil et la Commission européenne tiennent compte, dans leurs recommandations, de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures qui auraient des effets budgétaires positifs à long terme et une incidence vérifiable sur la soutenabilité des finances publiques. Une attention particulière doit être accordée aux réformes des retraites dès lors qu'elles introduisent un système à plusieurs piliers, dont un pilier obligatoire financé par capitalisation.

La communication de la Commission européenne vient donc rappeler que l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles doit être intégrée dans l'examen de la situation de chaque État membre. Ces réformes doivent répondre à trois conditions :

- être importantes ;
- comporter des effets budgétaires positifs à long terme démontrables. Une attention particulière sera portée à leurs incidences en matière de croissance durable potentielle ;
- être effectivement mises en œuvre.

La Commission européenne définit deux cas de figure pour la mise en œuvre de cette clause « réformes structurelles ».

Le premier concerne les pays couverts par le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance. La Commission européenne évaluera les réformes menées dans ces pays avant de recommander d'éventuels écarts temporaires par rapport à la trajectoire d'ajustement budgétaire ou à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), introduit par le règlement n° 1055/2005 du 27 juin 2005. Ces écarts ne sauraient dépasser 0,5 % du PIB. L'OMT devra néanmoins être atteint dans les quatre ans qui suivent cet assouplissement. Le déficit public devra dans le même temps rester inférieur à 3 % du PIB. Si les réformes annoncées ne sont pas mises en œuvre et ne justifient pas ainsi un écart avec l'OMT initialement défini, une procédure d'avertissement peut être lancée.

Les États membres qui se trouvent, quant à eux, visés par une procédure concernant les déficits excessifs pourraient se voir proposer une prolongation du délai envisagé pour la correction desdits déficits. Cette prorogation n'interviendrait qu'après évaluation du programme de réformes structurelles envisagées par le pays concerné. L'évaluation du programme peut se faire *ex ante*, c'est-à-dire après adoption par le Gouvernement et/ou le parlement de l'État concerné, mais avant sa mise en œuvre. La Commission européenne doit néanmoins disposer d'informations détaillées et vérifiables. Des délais crédibles en matière d'application et de réalisation doivent parallèlement être mis en avant. Une absence d'action conduirait au renforcement de la procédure et à une suspension éventuelle de l'octroi des fonds structurels et des investissements européens. Les pays placés sous procédure visant les déficits excessifs sont tenus de respecter la règle d'un effort structurel annuel de 0,5 % de PIB.

La Commission européenne rappelle, en outre, que l'absence de réformes structurelles est considérée comme un « *facteur pertinent aggravant* ». L'article 2 du règlement de 1997 dispose en effet que la Commission tient compte, dans l'optique du lancement d'une procédure visant les déficits excessifs, de tous les facteurs pertinents dans la mesure où ils affectent l'évaluation du respect des critères de déficit et de dette. Cette disposition avait été introduite en 2005, via le règlement n° 1056/2005 du 27 juin 2005. En mettant en avant la notion de facteur pertinent aggravant, elle rappelle que la notion de facteur pertinent ne saurait être analysée que dans un sens favorable aux États membres.

En ce qui concerne les retraites, la Commission européenne ajoute que la procédure concernant les déficits excessifs peut être close dès lors que l'écart entre le déficit budgétaire constaté et le seuil de 3 % du PIB est imputable à la réforme des retraites et que, dans le même temps, le déficit sera diminué de manière substantielle et constante.

b) La clause « investissements »

Le volet « investissements » de la communication vise deux cas : les contributions nationales au Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), créé dans le cadre du Plan Juncker pour la relance, et la clause « investissements » déjà mise en avant en 2013.

La Commission européenne préconise, en premier lieu, de ne pas tenir compte des contributions nationales au FEIS lorsqu'elle analysera la situation budgétaire des États membres. Les montants versés ne seront pas comptabilisés pour évaluer le respect par les pays des critères du Pacte de stabilité et de croissance ou de l'objectif à moyen terme. Une procédure pour déficit excessif ne sera pas engagée si, en raison de cette contribution au Fonds, le déficit public d'un État membre dépasse 3 %. Les participations au FEIS sont également exclues de l'évaluation du critère de la dette. Le raisonnement de la Commission européenne correspond à une interprétation logique du pacte qui prévoit que l'OMT, comme l'effort d'ajustement budgétaire mis en œuvre dans le cadre d'une procédure visant les déficits excessifs, sont définis en termes structurels (articles 3 et 5 du règlement n° 1467/97). Or, cette méthode de calcul exclut les mesures ponctuelles et temporaires, ce que sont les contributions au FEIS.

La Commission européenne a également souhaité préciser le principe de la clause d'investissement, déjà incorporé, au sein de lignes directrices présentées le 3 juillet 2013, par l'exécutif précédent au sein d'une lettre adressée aux ministres des finances des États membres. Cette approche avait déjà été retenue pour examiner la situation de la Bulgarie en 2013 et celles de la Roumanie et de la Slovaquie un an plus tard.

La clause d'investissement ne concerne pas les États membres visés par une procédure pour déficit excessif, à l'instar de la France, mais ceux qui s'intègrent dans le volet préventif du pacte. Ces pays pourront s'écarter de la trajectoire budgétaire ou de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) définis préalablement s'ils réalisent des investissements structurels, sans forcément passer par le FEIS. Plusieurs conditions devront néanmoins être retenues :

- ces pays devront être en récession ou disposer d'un produit intérieur brut inférieur d'au moins 1,5 % au potentiel ;

- la dérive des comptes publics induite par ces investissements ne pourra conduire à un déficit supérieur à 3 % du PIB, une marge de sécurité devrait ainsi être préalablement définie. L'écart devrait être comblé dans des

délais fixés au sein d'un plan budgétaire à moyen terme, transmis dans le cadre des programmes de stabilité ;

- les investissements concernés correspondent à des dépenses effectives, cofinancées par l'EFSD ou par l'Union européenne via la politique de cohésion, les fonds structurels, les réseaux transeuropéens et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe ou l'Initiative pour l'emploi des jeunes.

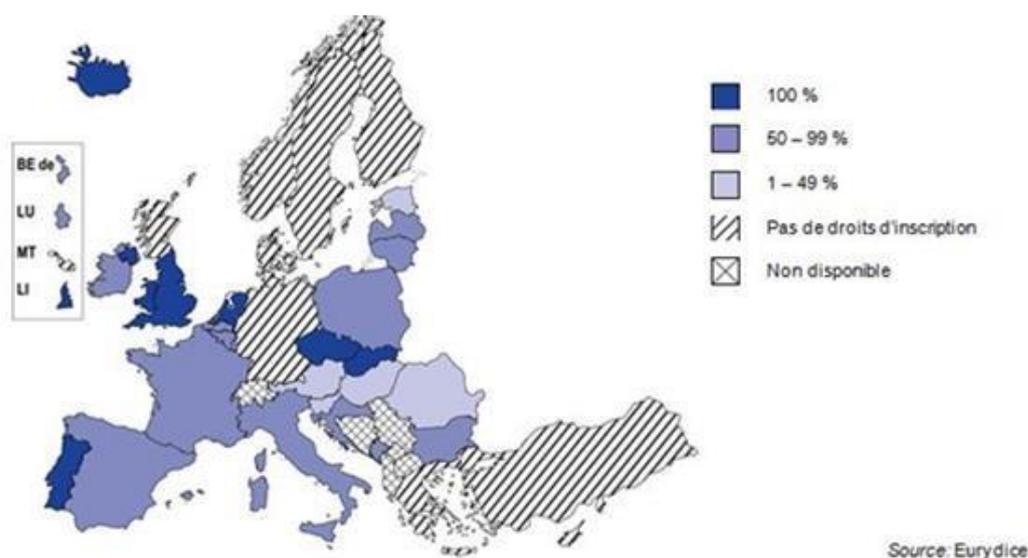
B. UN CHANGEMENT DE PARADIGME

1. Le modèle européen d'un financement public majoritaire

Ce besoin de financement, dans un environnement budgétaire contraint, interroge sur le modèle prévalent en Europe d'un financement très majoritairement public de l'enseignement supérieur. Avec une moyenne pour les pays de l'OCDE de 68,4 % contre 31,6 %, la part relative des financements d'origine publique (État, collectivités locales et autres administrations publiques) est supérieure à celle d'origine privée (ménages et autres financeurs privés tels que les entreprises). Mais ces chiffres sont pondérés au sein de l'OCDE par quelques pays ayant un financement majoritairement d'origine privée comme la Corée du Sud, le Japon, les États-Unis, ou l'Australie¹.

En Europe, le secteur public prédomine encore plus largement, avec des variations selon la participation des étudiants au financement de leurs études et selon les modalités des aides financières (bourses, prêts, allocations logement, aides fiscales).

¹ La France, avec un financement public à hauteur de 81,9 %, se situe bien au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (+ 13,5 points). Trois pays scandinaves (Norvège, Finlande, Danemark) affichent un financement des établissements d'enseignement supérieur quasiment public (supérieur ou égal à 95 %)



Légende : Pourcentage d'étudiants payant des droits d'inscription pour des programmes d'enseignement supérieur de premier cycle, 2014/2015 (Source Eurydice)

L'importance des frais d'inscription dessine ainsi une typologie des situations en Europe : études supérieures gratuites (Allemagne, pays scandinaves), droits d'inscription faibles (France, par exemple) et droits élevés (pays du sud de l'Europe, Pays-Bas, Royaume-Uni).

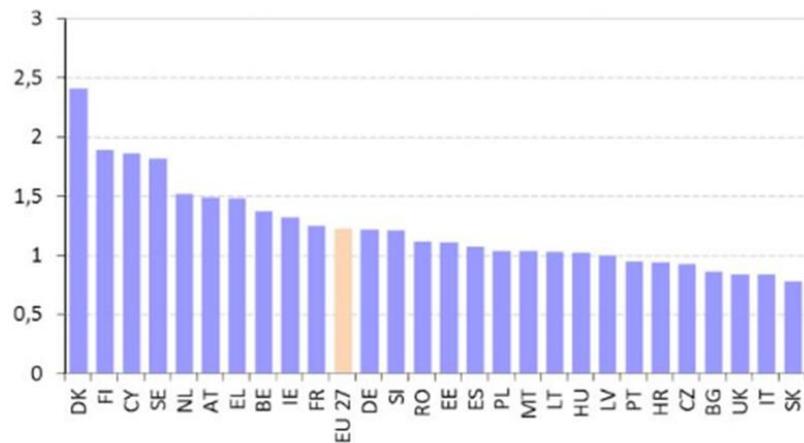
Jusqu'à présent, les États-Unis et le Japon constituaient un modèle spécifique, avec des droits d'inscription particulièrement élevés, qui expliquent d'ailleurs le niveau élevé d'investissement en matière d'enseignement supérieur¹ dans ces pays. La part du financement privé tend aujourd'hui à augmenter dans les autres pays de l'OCDE, en particulier parmi les États membres de l'Union européenne.

2. L'évolution de la dépense en matière d'enseignement supérieur depuis 2008

Les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur en Europe sont traditionnellement en deçà de 1,5% du PIB.

¹ 2,8% du PIB aux États-Unis en 2014

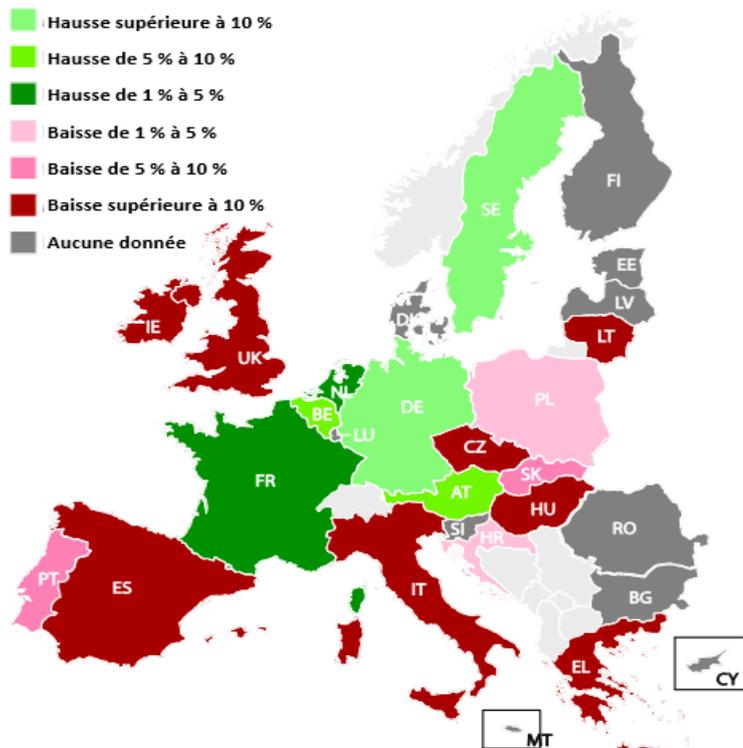
Dépenses publiques annuelles dans l'enseignement supérieur en % du PIB, 2008



Source des données: Eurydice, [Rapport sur la mise en œuvre du processus de Bologne](#), 2012.

Depuis 2008, la dépense publique en matière d'enseignement supérieur a connu des évolutions contrastées (*cf. carte*).

Évolution des dépenses publiques pour l'enseignement supérieur, 2008-2012, en tenant compte de l'inflation

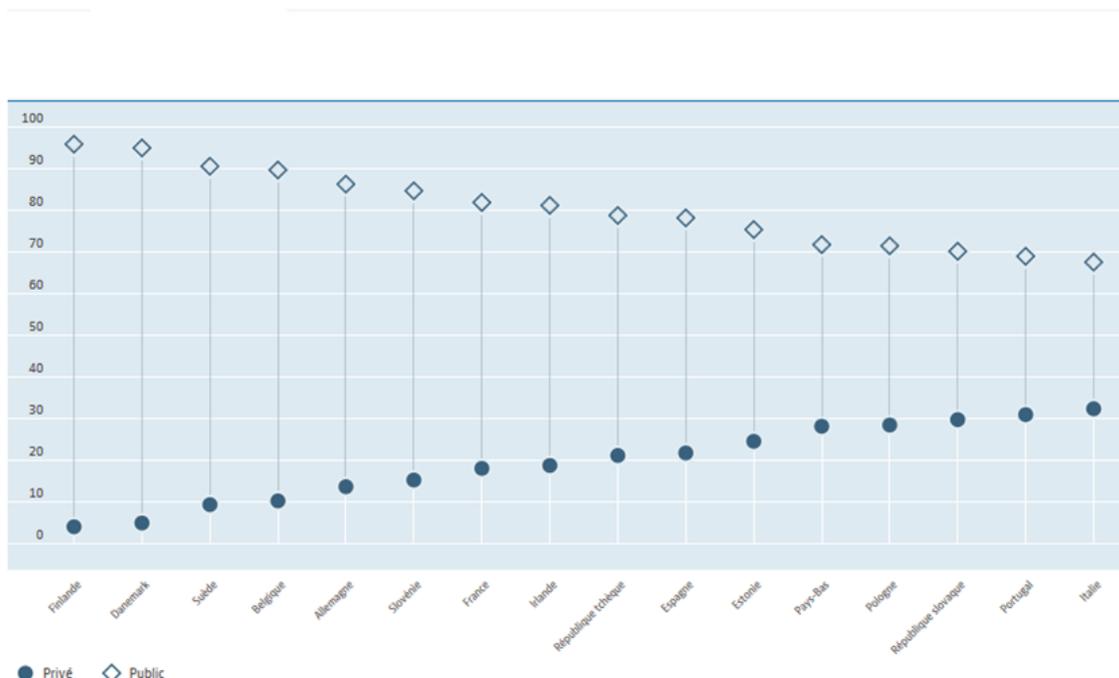


Source des données: [Observatoire des financements publics de l'Association européenne de l'université](#), printemps 2013.

Les baisses de budget de l'enseignement supérieur n'ont cependant pas nécessairement impliqué des baisses de ressources, les contributions publiques étant remplacées par des contributions privées (entreprises, augmentation des frais de scolarité).

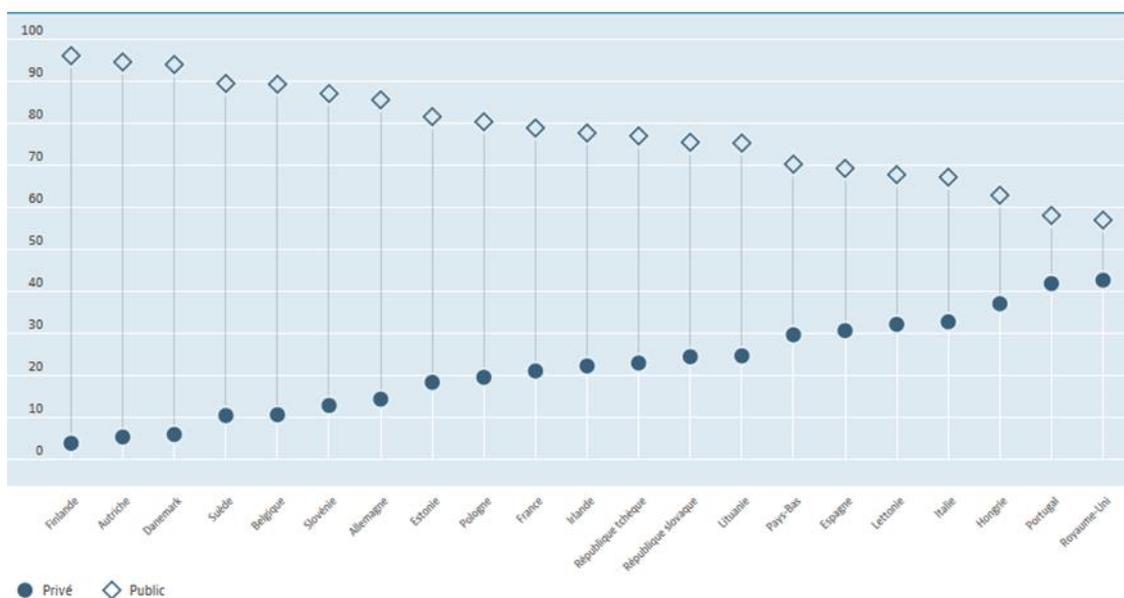
Dépenses de l'enseignement supérieur Privé / Public, % des dépenses d'éducation, 2010

Source : Panorama de l'éducation : Indicateurs relatifs au financement de l'éducation



Dépenses de l'enseignement supérieur Privé / Public, % des dépenses d'éducation, 2013

Source : Panorama de l'éducation : Indicateurs relatifs au financement de l'éducation



(Source : OCDE)

IV. LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE

A. LES PRINCIPAUX ELEMENTS SOULEVES PAR LA PROPOSITION DE RESOLUTION

La proposition de résolution européenne déposée par Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Michel Billout, Éric Bocquet et leurs collègues, invite le Gouvernement à proposer :

- que l'Union et les États membres s'engagent à reconnaître l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à leur avenir et retiennent un objectif de 2 % du PIB pour les dépenses d'enseignement supérieur à l'horizon 2025.

Rappelant les écarts entre les pays membres en ce qui concerne les frais de scolarité, le texte insiste sur le fait que seul un financement essentiellement public peut garantir une véritable autonomie intellectuelle des universités et la poursuite d'une réelle démocratisation de l'enseignement supérieur.

Constatant la stagnation voire la diminution des dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur, il s'inquiète de voir le développement de l'enseignement supérieur reposer de plus en plus sur un financement privé et rappelle l'exemple des États-Unis qui se caractérise par un fort endettement étudiant et de fortes inégalités entre établissements. Surtout il insiste sur la nécessité d'un financement essentiellement public afin de garantir une véritable autonomie intellectuelle des universités et la poursuite de la démocratisation de l'enseignement supérieur, qu'il juge incompatible avec des droits d'inscription élevés et des bourses sur critères sociaux ne couvrant qu'une part réduite des dépenses incompressibles d'un étudiant.

- que les dépenses publiques d'enseignement supérieur ne soient pas prises en compte dans le calcul des déficits publics des États membres.

Estimant que le développement de l'enseignement supérieur est, à juste titre, un élément déterminant pour l'avenir de l'Union européenne et de ses États membres, le texte milite pour que les dépenses publiques d'enseignement supérieur ne soient pas prises en compte dans l'estimation par la Commission européenne du déficit public. Les signataires de la proposition considèrent qu'une telle disposition devrait permettre à l'Union européenne de parvenir à l'objectif de 2 % énoncé plus haut. Il s'agit du principal biais pour atteindre cet objectif faute de compétence développée de l'Union européenne dans ce domaine.

**B. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURES SUR LA PROPOSITION DE
RESOLUTION EUROPEENNE N° 104**

Concernant la proposition de reconnaître l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir et de retenir un objectif de 2 % du PIB pour les dépenses d'enseignement supérieur à l'horizon 2025, vos rapporteures veulent souligner la diversité des situations européennes.

Il est certain que l'enseignement supérieur rencontre actuellement un fort besoin de financement. Massification et mondialisation de l'enseignement supérieur créent de nouveaux besoins. Outre l'augmentation du nombre d'étudiants, la course mondiale aux talents actuelle impose de réels efforts en termes de modernisation de l'enseignement supérieur.

Il est tout aussi certain que le financement de l'enseignement supérieur en Europe évolue vers une participation privée croissante. Investir dans l'éducation est source de fortes externalités positives mais aussi de forts rendements privés. Les politiques publiques s'orientent ainsi vers un ciblage des étudiants en difficulté : à une gratuité universelle, il pourra désormais être préféré par exemple l'instauration d'un revenu minimum étudiant soumis à condition de ressources. Il convient de rappeler d'ailleurs que la faiblesse relative du financement de l'enseignement supérieur en Europe, de l'ordre de 1,5 % du PIB, comparé à 2,8 % aux États-Unis, s'explique en partie par une faiblesse du financement privé.

S'il semble légitime de s'interroger sur ces changements, ceux-ci mériteraient une réflexion plus poussée. Il ne faut pas oublier la diversité des situations européennes. Certes, par opposition aux États-Unis, se détache un modèle européen à financement public majoritaire. Mais ce modèle connaît de nombreuses modulations. Cette diversité correspond d'ailleurs à des choix politiques souverains. Faire prévaloir un financement public quasi-exclusif éloignerait l'Union européenne du cadre de son intervention légitime, l'éducation n'étant, il faut le rappeler, qu'une compétence d'appui. En effet, même si la compétence éducation n'est pas une compétence principale de l'Union, compléter le cadre stratégique éducation et formation existant reste possible et même souhaitable.

S'agissant de l'application du Pacte de stabilité et de croissance, vos rapporteures s'opposent à une absence de prise en compte des dépenses publiques d'enseignement supérieur dans le calcul des déficits publics.

Il convient de rappeler en premier lieu que l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur peut être d'ores et déjà relevé par la Commission européenne dans le cadre de son application flexible du Pacte. Celui-ci peut procéder à la fois d'une logique d'investissement mais aussi

participer de réformes structurelles. Aux termes de la communication du 13 janvier 2015, la Commission peut considérer qu'un État peut déroger, dans une certaine mesure, à ses objectifs budgétaires dès lors que les dépenses constatées concourent à des investissements ou à des réformes structurelles. Vos rapporteuses relèvent ainsi que la réforme italienne dite de la *buona scola* en faveur de l'enseignement a été intégrée par la Commission européenne dans son appréciation de la situation budgétaire de ce pays en 2015. L'Italie a ainsi été autorisée à déroger à ses objectifs budgétaires initiaux.

Aller plus loin apparaît dans le contexte actuel irréaliste et pourrait rajouter à la confusion actuelle entourant l'application du Pacte de stabilité et de croissance. Depuis la communication du 13 janvier 2015, la Commission européenne a en effet décidé de prendre en compte de nouveaux facteurs pouvant permettre aux États de s'affranchir relativement des objectifs du Pacte de stabilité et de croissance.

Ainsi, au terme de l'examen des plans des budgets nationaux pour 2016, la Commission européenne a jugé, le 17 novembre 2015, que les dépenses publiques liées à l'accueil des réfugiés répondent aux circonstances exceptionnelles définies par le Pacte de stabilité et de croissance. Leur montant ne devrait donc pas être intégré à l'évaluation des soldes budgétaires pour les années 2015 et 2016 dans le cadre de la procédure du semestre européen. Si l'écart constaté entre le déficit public et l'objectif budgétaire à moyen terme assigné dans la recommandation du Conseil est inférieur ou égal à ce montant, l'État membre concerné ne sera pas visé par une éventuelle procédure. Le président de la Commission européenne a estimé, de son côté, le 18 novembre 2015 que « les dépenses de sécurité de la France devraient être exclues des calculs entrant dans le champ des règles de l'Union européenne sur les déficits ». Plus récemment, la Commission européenne a pris en compte les dépenses liées aux tremblements de terre qui ont fragilisé l'Italie en octobre et en août dernier.

La multiplication de ces dérogations ne suscite pas l'adhésion unanime du Conseil. L'Allemagne s'était déjà montrée réservée sur l'absence de concertation préalable entre la Commission européenne et les États au moment de la parution de la communication en janvier 2015, la France ou l'Italie étant très favorables à ce nouveau dispositif. Des interrogations subsistent également quant à la façon d'évaluer les réformes structurelles ou sur les limites à apporter à l'application répétée des clauses de flexibilité.

Le Conseil économique et financier du Conseil (CEF) avait, dans ce contexte, remis un rapport sur cette question fin 2015¹. Le service juridique

¹ Le Comité économique et financier prépare les réunions du Conseil Ecofin. Il est composé de représentants des États membres – deux pour chaque État, le premier issu du ministère des finances et le second de la Banque centrale nationale –, de la Commission européenne et de la Banque centrale européenne.

du Conseil a jugé de son côté, en avril 2015, que la clause « réformes structurelles » n'était pas assez précise. Une simple annonce des réformes à venir ne saurait ainsi être suffisante. Sur la base de ce document, le Conseil Ecofin a émis une première position commune sur cette question le 8 décembre 2015. Les États ont ainsi décidé d'imposer des limites claires aux clauses de flexibilité intégrées au « volet préventif » du pacte, c'est-à-dire applicables aux États dont le déficit public est en deçà de 3 % du PIB. Aux yeux du Conseil, l'écart temporaire et cumulatif des objectifs ne doit pas dépasser 0,75 % du PIB. Les clauses de flexibilité ne peuvent être, par ailleurs, utilisées qu'une fois durant la période d'ajustement destinée à équilibrer les comptes publics. L'application de la clause d'investissement est, en outre, plus encadrée : les gouvernements doivent désormais soumettre des informations détaillées sur les projets d'investissements au service de réformes structurelles. Ils doivent fournir, dans le même temps, une évaluation indépendante de ces investissements, en mettant notamment en avant l'impact estimé à long terme sur la situation budgétaire.

Il apparaît dans ce contexte assez délicat de proposer une nouvelle dérogation. Il convient en outre de relever que plusieurs observateurs jugent que les clauses sont déjà, en l'état, trop nombreuses, inefficaces et opaques¹. Notre commission avait déjà noté cet état de fait dans un rapport récent sur la phase I de l'approfondissement de la gouvernance de l'Union économique et monétaire². **Dans la proposition de résolution européenne jointe au rapport qu'elle a adoptée à l'unanimité, notre commission relève la multiplication, depuis 2015, des clauses de flexibilité au Pacte de stabilité et de croissance, qui contribue, indirectement, à renforcer l'opacité autour de ce dispositif sans pour autant que ces clauses apparaissent toujours efficaces³. Le texte appelait de fait à une clarification politique dans ce domaine. Approuver aujourd'hui la mise en place d'une nouvelle dérogation apparaît donc contradictoire avec le texte que nous avons voté.**

Dans ces conditions, il est recommandé de ne pas adopter la proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement sur l'avenir.

¹ Grégory Claeys, Zsolt Darvas et Alvaro Leandro, *A proposal to revive the European fiscal framework*. Institut Bruegel, Issue 2016/7, mars 2016.

² *La phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire. Rapport n°122 (2016-2017) de Mme Fabienne Keller et de M. François Marc au nom de la commission des affaires européennes du Sénat*, 14 novembre 2016.

³ *Proposition de résolution européenne n°123 (2016-2017) sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, présentée par Mme Fabienne Keller et M. François Marc, au nom de la commission des affaires européennes.*

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 1^{er} décembre 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par Mmes Colette Mélot et Patricia Schillinger, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Je remercie nos deux rapporteuses. L'enseignement supérieur est fondamental pour l'avenir de l'Union européenne, de sorte que l'on ne peut que saluer l'initiative des auteurs de cette proposition de résolution. Cependant, l'éducation n'est qu'une compétence d'appui de l'Union européenne. Et le pacte de stabilité a déjà fait l'objet d'un certain nombre de dérogations, alors même qu'il est fragilisé par la remontée attendue des taux d'intérêt. Est-il vraiment opportun de faire peser sur les générations suivantes le poids de cette dérive ?

M. Éric Bocquet. – Ce texte prend le contrepied du pacte de stabilité, c'est certain. S'il fallait attendre l'extinction de la dette pour engager des dépenses d'investissement, on en aurait pour deux siècles à tourner dans le cycle infernal de la rente perpétuelle pour les uns et des dettes perpétuelles pour les autres.

Ces dépenses d'investissement génèreront, demain, de la croissance et de la richesse. Certes, l'éducation n'est qu'une compétence d'appui de l'Union européenne, et il faut en tenir compte. Cependant, c'est également le cadre européen qui nous impose une réduction des dépenses publiques, et c'est cela que nous voulions pointer.

M. Michel Billout. – Je ne peux qu'être déçu par l'analyse des deux rapporteuses. Notre proposition de résolution est un appel à renforcer les investissements dans l'éducation et l'enseignement supérieur. Il ne s'agit pas d'augmenter les fonds publics européens, mais d'inciter chaque État membre à faire preuve de vigilance. La démarche n'est guère différente de celle de nos collègues du groupe Les Républicains de la commission des affaires étrangères et de la défense qui n'hésitent pas à sortir du pacte de stabilité les dépenses de renouvellement de l'armement, par exemple. Loin d'être révolutionnaire, c'est un bon moyen d'incitation. Notre proposition de résolution s'appuie sur les objectifs fixés par le plan européen « Éducation 2020 », qui a été validé par le Conseil. Elle met en exergue les préconisations de l'OCDE, de France Stratégie ainsi que les positions du comité de la stratégie nationale pour l'enseignement supérieur (StraNES), validée et adoptée par le Gouvernement, en 2015 – un rapport que vous aviez vous même salué, madame Mélot, lors de sa présentation devant la commission de

la culture, le 7 octobre dernier. D'où ma déception, car vous n'êtes intervenue que sur le volet financier du texte.

Quant aux financements privés, ils viennent pour l'essentiel des étudiants, que ce soit en Europe ou outre-Atlantique. L'état d'endettement des étudiants américains est alarmant. Il faut absolument éviter de suivre ce modèle.

Je plaide pour un examen plus approfondi d'où sortiront des propositions plus offensives. C'est tout notre avenir qui est en jeu. En France, seuls 27 % des étudiants obtiennent une licence en trois ans. C'est dramatique.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Ce qui est dramatique, c'est qu'on pousse ces étudiants à s'engager dans l'enseignement supérieur, alors qu'ils n'en ont peut-être pas les capacités ou la motivation. Nous devrions revoir les principes de notre enseignement supérieur. Je partage la position des rapporteuses et du président et je suis favorable à un rapport de fond.

Il faut aussi mentionner le Brexit, qui entraînera des changements considérables dans l'enseignement supérieur. Les universités et les grandes écoles britanniques, comme la *London School of Economics*, ont déjà enregistré 14 % d'inscriptions en moins, car les frais d'inscription risquent d'augmenter de manière exponentielle, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne. Nos étudiants ne pourront plus suivre d'études en Grande-Bretagne.

Il est urgent que nous menions ce travail de fond. L'enseignement supérieur français n'a pas toujours une image positive, et pas seulement dans le classement de Shanghai. Nous gagnerions à nous inspirer du modèle d'autres pays européens. Nous devrions également nous battre pour la francophonie et l'enseignement du français. Saisissons le Brexit comme une opportunité de revaloriser notre enseignement supérieur.

M. Éric Bocquet. – On estime la dette des étudiants américains à 1 000 milliards de dollars. C'est phénoménal. Certaines banques n'hésitent pas à s'exposer à ce risque. Barack Obama, par exemple, a fini de rembourser son prêt étudiant en 2004, quatre ans avant d'entrer à la Maison Blanche. Scolariser deux enfants à l'école maternelle coûte 30 000 dollars par an, en Californie.

M. Jean Bizet, président. – Encore une fois, je salue l'esprit de cette proposition de résolution européenne, mais je mets en garde : attention à ne pas donner trop de coups de canif dans le pacte de stabilité. Je propose que nous validions le principe d'un rapport pour approfondir la question, dans le cadre de l'examen du programme Erasmus +.

J'étais, à l'origine, quelque peu réservé vis-à-vis du fonds Juncker ; mais j'ai été rapidement convaincu par la pertinence de la mobilisation de fonds privés avec une caution publique, et un coefficient multiplicateur

de 15. Comme nos collègues Didier Marie et Jean Paul Emorine l'ont montré, le plan Juncker est entré dans une phase d'aide au développement. Nous serons attentifs à sa mise en œuvre en faveur de *start up* qui naissent en France mais partent se développer ailleurs... Mettons l'accent sur l'accès aux financements communautaires, préférable au financement direct auprès des banques, très répandu aux États-Unis, qui est par trop explosif.

Approfondissons la question dans un rapport, dont la présentation sera l'occasion d'envoyer un avis politique à la Commission européenne en soulignant que la formation et l'enseignement sont l'avenir de l'Union. Je vous propose de suivre l'avis des rapporteurs.

À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a conclu au rejet de la proposition de résolution européenne, MM. Michel Billout et Éric Bocquet se prononçant contre cette conclusion, Mme Gisèle Jourda s'abstenant.

LA PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE REJETEE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- ④ Vu les conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010 adoptant la stratégie « Europe 2020 »,
- ⑤ Vu la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (STRANES) définie en application de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche,
- ⑥ Considérant que le développement de l'enseignement supérieur dans l'Union doit s'effectuer dans des conditions garantissant l'autonomie intellectuelle des universités et assurant une réelle démocratisation de l'accès aux études supérieures,
- ⑦ Considérant, en conséquence, que les dépenses d'enseignement supérieur doivent être essentiellement couvertes par un financement public,
- ⑧ Considérant que le développement de l'enseignement supérieur est déterminant pour l'avenir de l'Union et des États membres,
- ⑨ Invite le Gouvernement à proposer :
 - ⑩ – que l'Union et les États membres s'engagent à reconnaître l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à leur avenir et retiennent un objectif de 2 % du PIB pour les dépenses d'enseignement supérieur à l'horizon 2025 ;
 - ⑪ – que les dépenses publiques d'enseignement supérieur ne soient pas prises en compte dans le calcul des déficits publics des États membres.