

N° 258

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 décembre 2016

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 Brigitte GONTHIER-MAURIN et plusieurs de ses collègues, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la **reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir**,*

Par M. Jacques GROSPERRIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Groperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, M. Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahamane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir les numéros :

Sénat : 104 et 179 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN INVESTISSEMENT D'AVENIR	10
A. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN ENJEU D'AVENIR AU NIVEAU EUROPÉEN	10
B. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN ENJEU D'AVENIR EN FRANCE	11
II. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR NÉCESSITE UN FINANCEMENT ACCRU, MAIS PAS NÉCESSAIREMENT EXCLUSIVEMENT PUBLIC	12
III. DE NOUVELLES DÉROGATIONS AU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE NE SONT PAS SOUHAITABLES	14
EXAMEN EN COMMISSION	17
TABLEAU COMPARATIF	25

SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 21 décembre 2016**, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné, sur le rapport de M. Jacques Gasparrin, la **proposition de résolution européenne n° 104 (2016-2017) sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir**, déposée le 4 novembre 2016 par Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Michel Billout, Éric Bocquet et leurs collègues, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat.

Cette proposition de résolution européenne avait été rejetée par la commission des affaires européennes lors de sa réunion du 1^{er} décembre 2016.

Tout en s'accordant pour reconnaître l'enseignement supérieur comme un investissement d'avenir, votre commission a considéré que la question de son financement ne passait pas nécessairement par l'accroissement des dotations publiques et n'a pas souhaité instituer de nouvelle dérogation au Pacte de stabilité et de croissance.

En conséquence, à l'issue de ses débats, **votre commission a rejeté la proposition de résolution européenne.**

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication est saisie de la proposition de résolution n° 104 (2016-2017) sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir, déposée le 4 novembre 2016 par Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Michel Billout, Éric Bocquet et leurs collègues, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat et rejetée par la commission des affaires européennes lors de sa réunion du 1^{er} décembre 2016¹.

Ce texte pose la **question du financement de l'enseignement supérieur en Europe**, déjà largement abordée, s'agissant de la France, au cours de nos récents débats budgétaires en commission².

Quels sont les besoins de financement à l'horizon 2025 de l'enseignement supérieur européen, face à la massification des effectifs et dans un contexte de concurrence internationale accrue ? Quelle répartition de financements publics et privés serait à même de répondre à cette ambition ?

Telles sont les questions, lourdes d'enjeux d'avenir pour notre continent, que nous pose cette proposition de résolution européenne.

¹ Voir rapport n° 179 (2016-2017) de Mmes Colette Mélot et Patricia Schillinger, fait au nom de la commission des affaires européennes.

² Voir débats en commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur les crédits de la Mission interministérielle « Recherche et Enseignement supérieur », inscrits au projet de loi de finances pour 2017.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution qui autorise l'adoption de résolutions européennes par l'une ou l'autre des assemblées parlementaires, la présente 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 PIB¹ pour les dépenses d'enseignement supérieur à l'horizon 2025 » ;*
- *« que les dépenses publiques d'enseignement supérieur ne soient pas prises en compte dans le calcul des déficits publics des États membres ».*

Cette proposition reprend très directement l'une des propositions-phares du comité de la StraNES² en matière de financement de l'enseignement supérieur : *« porter au niveau européen (...) un objectif global de dépenses de 2 % du PIB pour l'enseignement supérieur. En complément, les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche doivent être reconnues comme un investissement pour l'avenir, donc exclues du calcul des déficits publics »³.*

Elle comporte donc trois éléments distincts sur lesquels votre rapporteur portera tour à tour son analyse :

- la nécessité d'une reconnaissance de l'enseignement supérieur comme « un investissement nécessaire à l'avenir » (I) ;
- l'objectif d'amener les dépenses d'enseignement supérieur à 2 % du PIB européen à l'horizon 2025 (II) ;
- la création d'une dérogation au calcul des déficits publics des États membres pour les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche (III).

¹ Produit intérieur brut.

² Stratégie nationale de l'enseignement supérieur.

³ « Pour une société apprenante », rapport du comité pour la StraNES, septembre 2015, p. 20.

I. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN INVESTISSEMENT D'AVENIR

Votre commission partage le souhait des auteurs de la proposition de résolution européenne que l'enseignement supérieur soit reconnu, par l'Union comme par les États membres, comme un « investissement nécessaire à leur avenir ». Cette reconnaissance est d'ailleurs très largement effective aujourd'hui, tant au niveau de l'Union européenne que de notre propre pays.

A. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN ENJEU D'AVENIR AU NIVEAU EUROPÉEN

Si l'éducation, en général, et l'enseignement supérieur, en particulier, étaient largement absents des premiers textes fondateurs de la Communauté européenne¹, depuis, d'importantes avancées ont été réalisées², la plupart à la fin du siècle dernier :

- en 1971, les ministres de l'éducation s'accordent sur le principe d'une coopération en matière d'éducation ;

- en 1976, un programme d'action est défini afin de parvenir à une meilleure connaissance des systèmes éducatifs en Europe et de renforcer leurs relations ;

- en 1987, le programme Erasmus est créé³ ;

- en 1998, la « **Déclaration de la Sorbonne** » pose les fondements d'une harmonisation de l'architecture du système européen d'enseignement supérieur ;

- en 1999, la « **Déclaration de Bologne** » définit les principes devant conduire à la création d'un espace européen de l'enseignement supérieur avant 2010 et enclenche le « processus de Bologne » qui sera couronné par le lancement officiel de l'espace européen de l'enseignement supérieur en 2010 ;

- en 2000, la « **Stratégie de Lisbonne** » est adoptée, avec l'objectif de faire de l'Union européenne, en 2010, « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable* » ; l'objectif est alors de porter les investissements dans la recherche de 1,8 à 3 % du PIB européen en 2010 ;

- en 2010, la **stratégie « Europe 2020 »** succède à la stratégie de Lisbonne. En dépit d'un contexte de raréfaction des ressources budgétaires,

¹ Seule la formation professionnelle était mentionnée dans le Traité de Rome.

² Pour une analyse plus complète, voir « Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ? », Septième conférence des Entretiens sur l'Europe, Conseil d'État, 14 septembre 2016.

³ On connaît son remarquable succès : on estime à plus de 3 millions le nombre d'étudiants qui en ont bénéficié depuis sa création.

l'ambition de consacrer 3 % de leur PIB à la recherche est réaffirmée par les États membres. La stratégie « Europe 2020 » comporte, en outre, un volet éducatif important avec, notamment, la définition d'un objectif d'au moins 40 % de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 30-34 ans. Cette stratégie a été confortée et précisée lors de la conférence ministérielle d'Erevan en 2015¹.

Cependant n'oublions pas que les compétences de l'Union en matière d'éducation et a fortiori d'enseignement supérieur, demeurent limitées : aucun dispositif de contrainte n'existe à l'encontre des États en cette matière.

Le texte du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est très clair à cet égard. Il prévoit que « *l'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique* »².

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, « *le Parlement européen et le Conseil (...) adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* »³ et « *le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations* »⁴. Les dispositions sont les mêmes⁵ s'agissant de la formation professionnelle.

B. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, UN ENJEU D'AVENIR EN FRANCE

Les gouvernements successifs de la France ont toujours considéré l'enseignement supérieur comme un investissement d'avenir.

Le rapport précité du Comité pour la StraNES, publié en septembre 2015, en est un exemple patent. Il clame haut et fort sa conviction selon laquelle « *dans un monde en évolution rapide, l'enseignement supérieur est un élément majeur de progrès et pourrait être pour la France le levier le plus décisif pour retrouver le chemin de la croissance et de la justice sociale* »⁶.

Le récent projet annuel de performances (PAP), annexé au projet de loi de finances pour 2017, est également sans ambiguïté : « *La France partage avec l'Union européenne l'objectif d'élever le niveau général de connaissances et de compétences des générations montantes et de répondre aux besoins de l'économie et de*

¹ La prochaine conférence ministérielle aura lieu en 2018, organisée par la France.

² Article 165-TFUE (notre souligné).

³ Notre souligné.

⁴ Notre souligné.

⁵ Article 166-TFUE.

⁶ Rapport précité, p. 16.

la société quant à la demande de qualification supérieure mais aussi aux besoins des étudiants en matière d'insertion professionnelle et de mobilité »¹.

Le poids de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les « programmes d'investissement d'avenir » (PIA) atteste également de cette considération de l'enseignement supérieur comme l'une des clés de l'avenir de notre pays :

- dans le PIA1, doté de 22 milliards d'euros, 63 % des crédits étaient consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche ;
- dans le PIA2, doté de 12 milliards d'euros, 27 % des crédits y sont consacrés ;
- dans le PIA3, doté de 10 milliards d'euros, 59 % des crédits y sont consacrés.

La reconnaissance par l'Union et par les États membres de l'enseignement supérieur comme un « investissement nécessaire à leur avenir » ne passe pas nécessairement, selon votre commission, par l'adoption d'une résolution européenne.

II. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR NÉCESSITE UN FINANCEMENT ACCRU, MAIS PAS NÉCESSAIREMENT EXCLUSIVEMENT PUBLIC

Votre commission partage également le souhait des auteurs de la proposition de résolution européenne d'un financement accru de l'enseignement supérieur, en particulier en France. Les besoins de financement de l'enseignement supérieur sont en effet très élevés pour faire face à la fois à la massification des effectifs et aux besoins d'amélioration et de modernisation continue des prestations offertes par les établissements, dans un contexte de concurrence internationale.

Dans un souci de quantification de l'effort nécessaire à l'enseignement supérieur européen, les auteurs de la présente proposition de résolution proposent de reprendre **l'objectif de 2 % du PIB européen** pour les dépenses d'enseignement supérieur, objectif qui avait été avancé par le comité pour la StraNES dans son rapport précité. Pour mémoire, on rappellera que la France n'atteint pas encore 1,5 % et que les États-Unis et le Canada dépassent 2,5 %. La moyenne actuellement observée dans l'Union européenne est de l'ordre de 1,3 %.

L'objectif de 2 % du PIB consacré à l'enseignement supérieur est certainement souhaitable mais très ambitieux. Son application à la France correspondrait à un besoin de financement de l'ordre de 40 milliards d'euros. Pendant une décennie, 2,5 milliards d'euros supplémentaires devraient y être consacrés chaque année.

¹ PAP 2017, p. 33, *notre souligné*.

Comme il a eu l'occasion de le rappeler dans son récent rapport budgétaire, votre rapporteur estime *« qu'en dépit des évolutions favorables au budget de l'enseignement supérieur sur le quinquennat (+ 1,3 milliard d'euros au total sur cinq ans), le Gouvernement n'a pas su donner les moyens nécessaires à ce secteur pourtant fondamental pour l'avenir de notre pays. Il eût fallu pour cela repenser le modèle économique de l'enseignement supérieur français. Ce qui n'a malheureusement pas été fait »*¹.

Votre commission ne partage donc pas l'intégralité des considérants de ladite proposition de résolution. En particulier, contrairement aux auteurs de la proposition de résolution, elle ne fait pas sienne le considérant selon lequel *« les dépenses d'enseignement supérieur doivent être essentiellement couvertes par un financement public »*. Pour les auteurs de la proposition de résolution, il s'agit *« d'éviter que les disciplines budgétaires européennes combinées avec l'élargissement de l'accès de l'enseignement supérieur ne provoquent une dérive vers une part toujours plus grande de financement privé »*.

Votre rapporteur considère quant à lui *« que l'État ne peut supporter à lui seul la charge de l'investissement dans l'enseignement supérieur. Les établissements doivent développer leurs ressources propres qui représentent aujourd'hui moins du quart de leur budget. Pour cela plusieurs pistes sont envisageables : la hausse des droits d'inscription ou le développement des prestations de formation continue »*².

Si elle peut souscrire à un objectif de dépenses d'enseignement supérieur fixé à 2 % du PIB européen, votre commission considère, en revanche qu'il est irréaliste de souhaiter que les augmentations de financement nécessaires soient exclusivement publiques.

¹ « Loi de finances pour 2017 – Recherche et enseignement supérieur », avis n° 144 tome V (2016-2017), de M. Jacques Gasperrin et Mme Dominique Gillot, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, p. 33.

² Ibid.

III. DE NOUVELLES DÉROGATIONS AU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE NE SONT PAS SOUHAITABLES

Votre commission est, en outre, extrêmement réservée quant à la demande des auteurs de la proposition de résolution d'exclure les dépenses publiques d'enseignement supérieur du calcul des déficits publics des États membres.

Pour mémoire, depuis son entrée en vigueur en 1997, le **Pacte de stabilité et de croissance**¹ vise à assurer le maintien de la discipline budgétaire dans les États membres. Il fixe respectivement à 3 et 60 % du PIB les valeurs de référence pour le déficit budgétaire annuel et l'endettement public. Même si le principe d'égalité de traitement entre tous les États membres est un élément central de l'application du pacte, celui-ci prévoit de la souplesse dans les modalités d'application de ses règles : il laisse notamment à la Commission et au Conseil une marge de manœuvre pour évaluer la viabilité des finances publiques à la lumière des circonstances spécifiques à chaque pays.

L'existence de cette « marge d'appréciation » a conduit la **Commission** à publier une communication interprétative **en janvier 2015**² qui a précisé les conditions dans lesquelles trois dimensions politiques spécifiques pouvaient être prises en compte au moment d'appliquer les règles du pacte. Ces trois « dimensions politiques spécifiques » sont les suivantes : certains « investissements publics », « les réformes structurelles » et « les conditions conjoncturelles ».

Selon ces trois dimensions et selon les cas de figure, la Commission précise les conditions dans lesquelles elle peut être amenée à ne pas tenir compte de certaines dépenses des États membres dans l'application des seuils de référence ou à ne pas déclencher les procédures prévues en cas de dépassement desdits seuils.

Depuis lors, la Commission a fait application de ces nouvelles dispositions à plusieurs reprises afin d'exclure de l'application des règles du pacte les dépenses publiques liées à l'accueil des réfugiés, les dépenses de sécurité de la France (dans le contexte récent des attentats terroristes) ou encore les dépenses liées aux tremblements de terre en Italie.

Le Conseil a pris acte de cette communication de la Commission en **décembre 2015** (« *une certaine flexibilité peut être envisagée dans des conditions*

¹ Voir règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (« volet préventif ») et règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil (volet « correctif ») et leurs modifications ultérieures.

² « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », communication de la Commission, 13 janvier 2015.

précises sans changer les règles du pacte »¹⁾ mais il l'a néanmoins **largement restreinte et encadrée**.

Le principe de la dérogation à l'application des règles du pacte est en effet loin de faire l'unanimité parmi les États membres comme parmi les experts internationaux.

C'est ainsi que, suivant ses rapporteurs Fabienne Keller et François Marc, la commission des affaires européennes du Sénat a très récemment adopté une proposition de résolution européenne² qui « *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 efficaces* » et qui appelle à « *une clarification politique dans ce domaine* ».

La commission des affaires européennes a eu l'occasion de rappeler sa position de principe lors de l'examen de la présente proposition de résolution européenne et l'a donc rejetée.

Il ne paraît donc pas souhaitable à votre commission de demander la création d'une nouvelle dérogation à l'application des règles du pacte de stabilité et de croissance.

*

Compte tenu de l'ensemble des éléments ci-dessus exposés, votre commission a rejeté la proposition de résolution européenne.

¹ « Résultats de la session du Conseil – Affaires économiques et financières », 3 435^e session du Conseil, 8 décembre 2015. Voir le point « Flexibilité dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance » p. 14.

² « Phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire », Proposition de résolution européenne n° 123 (2016-2017), de Mme Fabienne Keller et M. François Marc, au nom de la commission des affaires européennes. Cette proposition de résolution a toutefois été amendée par la commission des finances du Sénat le 14 décembre 2016 qui a supprimé l'alinéa relatif aux clauses de flexibilité du Pacte, dont la rédaction a été jugée ambiguë. Dans sa version issue des travaux de la commission des finances, cette proposition de résolution européenne est devenue résolution du Sénat le 20 décembre 2016.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 21 DÉCEMBRE 2016

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons le rapport de Jacques Grosperin sur la proposition de résolution européenne n° 104 (2016-2017) 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.

M. Jacques Grosperin, rapporteur. – Cette proposition de résolution, qui a été rejetée il y a quelques semaines la commission des affaires européennes, pose des questions fondamentales à notre société : Quels sont les besoins de financement à l'horizon 2025 de l'enseignement supérieur européen, face à la massification des effectifs et dans un contexte de concurrence internationale accrue ? Quelle répartition entre financement public et financement privé ? Telles sont les questions, lourdes d'enjeux d'avenir pour notre continent, que nous pose le texte que nous examinons aujourd'hui.

Reprenant très directement l'une des propositions du comité pour la StraNES en matière de financement de l'enseignement supérieur, la présente proposition a pour objet, en premier lieu, de reconnaître l'enseignement supérieur comme « un investissement nécessaire à l'avenir », en deuxième lieu, d'amener les dépenses d'enseignement supérieur à 2 % du PIB européen à l'horizon 2025 et, en dernier lieu, d'exclure les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche du calcul des déficits publics.

S'agissant du premier point, je pense que nous serons tous d'accord pour reconnaître l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir. C'est bien évidemment un objectif de l'Union européenne comme en témoignent la Déclaration de la Sorbonne de 1998, le Processus de Bologne lancé en 1999, la Stratégie de Lisbonne définie en 2000 et la Stratégie « Europe 2020 » de 2010, confirmée très récemment à la conférence d'Erevan en 2015. C'est aussi un objectif de ses États membres, en premier lieu la France comme l'ont prouvé les travaux de la StraNES. La reconnaissance par l'Union et par les États membres de l'enseignement supérieur comme un « investissement nécessaire à leur avenir » n'est donc pas, à mes yeux, un sujet nécessitant l'adoption d'une résolution européenne.

S'agissant du deuxième point qui propose d'amener les dépenses d'enseignement supérieur à 2 % du PIB européen à l'horizon 2025, nous savons tous que les besoins de financement de l'enseignement supérieur sont très

élevés si nous voulons faire face à la fois à la massification des effectifs et aux besoins d'amélioration et de modernisation continue des prestations offertes par les établissements, dans un contexte de vive concurrence internationale.

Mais l'objectif des 2 % du PIB est encore loin : la France est en dessous de 1,5 %, l'Union européenne dans son ensemble n'atteint pas les 1,3 %, loin derrière les États-Unis et le Canada qui dépassent les 2,5 %. L'objectif de 2 % du PIB européen consacré à l'enseignement supérieur est donc un objectif certainement souhaitable mais très ambitieux. Comment l'atteindre ?

La proposition de résolution nous propose que « les dépenses d'enseignement supérieur soient essentiellement couvertes par un financement public ». Pour ma part, je considère que l'État ne peut supporter à lui seul la charge de l'investissement dans l'enseignement supérieur : les établissements doivent aussi pouvoir développer leurs ressources propres. Vous l'aurez compris, si je partage l'ambition des auteurs de la proposition de résolution s'agissant des besoins de financement du secteur de l'enseignement supérieur, je considère que la répartition entre financement public et privé qu'ils préconisent est malheureusement irréaliste.

Le troisième point vise à exclure les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche du calcul des déficits publics. Depuis son entrée en vigueur en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance fixe respectivement à 3 % et 60 % du PIB les valeurs de référence pour le déficit budgétaire annuel et l'endettement public. Même si le principe d'égalité de traitement entre tous les États membres est un élément central de l'application des règles du Pacte, celui-ci prévoit néanmoins une certaine souplesse dans ses modalités d'application : il laisse notamment à la Commission et au Conseil une marge de manœuvre pour évaluer la viabilité des finances publiques à la lumière des circonstances spécifiques à chaque pays.

L'existence de cette « marge d'appréciation » a conduit la Commission à publier une communication interprétative en janvier 2015 qui a précisé les conditions dans lesquelles trois dimensions politiques spécifiques (des réformes structurelles, des conditions conjoncturelles et des investissements publics) pouvaient être prises en compte dans l'application des seuils de référence. Depuis lors, la Commission a fait application de ces nouvelles dispositions à plusieurs reprises s'agissant notamment des dépenses liées à l'accueil des réfugiés, des dépenses de sécurité de la France et des dépenses liées aux tremblements de terre en Italie.

Mais le principe de la dérogation à l'application des règles du Pacte est loin de faire l'unanimité parmi les États membres comme parmi les experts internationaux. Le Conseil l'a largement encadré fin 2015 et la commission des affaires européennes du Sénat a très récemment adopté une proposition de résolution européenne déplorant la multiplication, depuis 2015, des clauses de flexibilité qui renforcent selon elle l'opacité autour de ce dispositif. Il ne me

paraît donc pas souhaitable de demander la création d'une nouvelle dérogation à l'application des règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Vous l'aurez compris, en dépit d'un certain nombre de convergences avec ses auteurs, je vous recommande de confirmer la position de la commission des affaires européennes et de ne pas adopter la proposition de résolution européenne qui nous est soumise aujourd'hui.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – La conclusion de notre rapporteur ne me surprend pas, mais je regrette que l'auteur d'une proposition ne puisse lui-même rapporter, cela m'aurait permis de vous présenter nos motivations dans le détail.

Nous le savons tous, compte tenu des avancées technologiques, nos sociétés sont confrontées à une exigence d'élévation des connaissances et des qualifications afin que chacun, à l'avenir, soit en capacité de comprendre le monde dans lequel il se trouve et puisse rebondir. Cet effort de « démocratisation » de l'accès à l'enseignement supérieur – non pas uniquement de « massification » – ne devra pas reposer sur un principe de sélection : tous et toutes doivent pouvoir aller le plus loin possible dans leurs études. C'est la raison pour laquelle nous sommes convaincus que les dépenses d'enseignement supérieur constituent un véritable investissement pour la nation et pour les entreprises qui choisissent de s'implanter sur notre territoire.

J'entends bien l'argument de M. le rapporteur sur le Pacte de stabilité et de croissance. Certaines dépenses – accueil des migrants fuyant la guerre et la misère, réparation des catastrophes naturelles ou prévention des actes terroristes, comme celui survenu avant-hier en Allemagne – ont déjà été exclues des règles de calcul. Mais si nous sommes confrontés à une multiplication des demandes de dérogation à ce Pacte, c'est tout simplement parce qu'il ne permet pas de répondre aux défis et aux enjeux de notre époque. Mais au sein de ce Pacte de stabilité et de croissance, que je condamne fortement, nous restons maîtres de la répartition budgétaire de notre nation. J'observe que nous sommes capables de dépenser des sommes extrêmement importantes pour des dispositifs tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou le crédit d'impôt recherche CIR et que, faute de réactivité suffisante, ceux qui en bénéficient ne font pas la démonstration de leur efficacité. Ma proposition de résolution pourrait donc trouver une issue favorable dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance si nous nous intéressions à la façon dont les dépenses du budget de la France sont ventilées.

Mme Dominique Gillot. – Je voudrais rappeler la réflexion lancée sous l'impulsion du Fonds monétaire international (FMI), du G20 et, aujourd'hui, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur la nécessaire relance budgétaire par les investissements afin d'assurer une croissance plus soutenue en Europe. Ce débat, porté par la Commission devant l'Eurogroupe le 5 décembre dernier, implique une réflexion sur l'adaptation du Pacte de stabilité et de croissance

aux politiques de relance par l'investissement, que les socio-démocrates allemands et français ont engagées depuis l'automne dernier.

Un rapport alternatif, rédigé chaque année par des économistes et auquel l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) participe activement, recommande, pour répondre au rapport de la Commission sur les plans budgétaires des États membres, d'analyser la situation économique financière, fiscale et budgétaire des États membres et de faire des propositions alternatives à celles de la Commission. Depuis l'entrée en vigueur du Pacte de stabilité et de croissance, la situation économique, sociale, humaine, technologique et scientifique de l'Union européenne a évolué, de nouveaux besoins sont apparus et l'Europe doit faire en sorte que le cadre européen puisse s'adapter afin de répondre aux aspirations des populations.

Ce rapport alternatif pour 2017 rappelle que le renforcement de l'investissement public peut jouer un rôle décisif dans la croissance de l'emploi et l'amélioration du bien-être des citoyens. Il défend une nouvelle génération de réformes structurelles qui stimulent le capital humain, soutiennent l'investissement et luttent plus efficacement contre les inégalités. Cet objectif serait cohérent avec celui défendu par la StraNES, adoptée par le Président de la République et fixée comme ligne de conduite à l'ensemble du Gouvernement. Les politiques de relance menées de manière coordonnée par les États membres pourraient ainsi contribuer à l'efficacité de notre stratégie nationale.

J'ai participé aux travaux de la StraNES et à ceux de la Stratégie nationale de la recherche. Les propositions contenues dans leurs rapports respectifs visent à développer une société apprenante pour tracer des perspectives d'ici 2025 en atteignant 2 % du PIB consacré à l'enseignement supérieur. Les efforts vont en effet devoir être soutenus dans tous les États membres afin d'accompagner les besoins croissants de l'enseignement supérieur, mais ils ne seront pas d'un niveau équivalent. Au sein de l'Union européenne, celui de la France est l'un des plus importants, avec près de 1,5 % du PIB consacré à l'enseignement supérieur, mais néanmoins loin derrière les États-Unis ou le Japon. Il s'agit dans notre pays d'un investissement porté essentiellement par le secteur public. Selon les arguments développés dans le cadre de la StraNES, l'investissement public est générateur de progrès et d'adhésion de la plus grande partie de la population à l'enseignement supérieur et à la recherche, alors que la quête de financements privés élève des barrières et verrouille l'accès de l'enseignement supérieur à tout un pan de notre population que nous ne pouvons pas abandonner, faute de se priver de leur dynamisme et de leur capacité d'investissement humain dans le développement de notre pays. Les socio-démocrates plaident donc pour un renforcement de l'investissement public dans le cadre d'une politique de relance en faveur de l'éducation, de la formation, de l'apprentissage et de la mobilité des jeunes en Europe.

Le deuxième objectif de la proposition de résolution européenne, s'il est difficilement réalisable en l'état du droit communautaire, est cohérent avec

le débat mené tant au niveau du Parlement européen que de la Commission, sous l'impulsion du commissaire européen Pierre Moscovici. Un indicateur spécifique pourrait ainsi être créé dans le cadre du semestre européen afin de mesurer les investissements publics dans l'enseignement supérieur de chaque État membre et de mieux les prendre en compte dans les recommandations de trajectoire budgétaire.

Pour toutes ces raisons, les membres du groupe socialiste et républicain voteront cette proposition de résolution.

M. Claude Kern. – Je remercie le rapporteur pour son excellente analyse, que mon groupe et moi-même partageons. L'objectif des 2 % du PIB paraît difficile à atteindre avec le seul financement public.

Les membres du groupe de l'UDI-UC suivront donc les conclusions du rapporteur et ne voteront pas cette proposition de résolution.

Mme Marie-Christine Blandin. – Le groupe écologiste ira dans le sens des arguments développés par l'auteur de la proposition de résolution. La connaissance est indispensable à la transition énergétique. À l'heure où un général de l'armée française sort de sa réserve pour réclamer un budget de la défense de 2 % du PIB - pour la sécurité contre le terrorisme, mais également pour des achats d'armes et la dissuasion nucléaire - cette proposition de résolution est la bienvenue pour faire contrepoin.

Certes, il y a la rigueur du Pacte de stabilité et de croissance, mais il y a aussi la stratégie de Lisbonne où le mot « connaissance » résonnait avec le mot « croissance ».

Il est nécessaire que les fonds publics ne soient pas les seuls à abonder l'université. L'augmentation massive des droits d'inscription irait à l'encontre de la démocratisation, l'augmentation des droits d'inscription pour les étrangers serait un obstacle à l'ouverture de la France et à l'oxygénation des postures de recherche et d'enseignement. Avec le crédit impôt-recherche, nous voyons l'argent public couler à flot alors que l'investissement privé demeure insuffisant, voire absent. Le financement privé privilégie malheureusement une recherche rentable, des produits brevetables et tourne le dos à des disciplines qui le sont moins comme l'archéologie, la botanique, l'expertise sanitaire.

Et n'oublions pas la situation des étudiants américains surendettés et des universités vérolées par le créationnisme et ses mécènes, dont Tom Cruise, qui corrompent la notion de savoir au profit de la notion de croyance.

En conséquence, le groupe écologiste votera cette proposition de résolution.

Mme Françoise Laborde. – Dans le cadre des travaux de notre commission, nous avons rencontré récemment le philosophe Bernard Stiegler au Sénat, qui nous a expliqué la différence entre travail et emploi et les priorités à fixer. Marie-Christine Blandin a évoqué la notion de relance économique ainsi que l'exemple des universités américaines, qui forment des élèves brillants,

mais la plupart endettés et l'esprit parfois déformé par des idées toxiques telles que la scientologie. Nous devons coupler connaissance et croissance et rester attentifs.

Les membres du groupe RDSE voteront donc cette proposition de résolution.

Mme Colette Mélot, co-rapporteur pour la commission des affaires européennes. – 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 que nous examinons milite pour que les dépenses publiques y afférant 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 % de dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur.

Les dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur peuvent relever de deux logiques : il s'agit en tout état de cause d'investissements et elles peuvent aussi participer de la mise en œuvre de réformes structurelles. Aux termes de sa communication du 13 janvier 2015, la Commission considère 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. 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 s'écarter à ses objectifs budgétaires initiaux.

Aller plus loin aujourd'hui paraît peu réaliste 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 partiellement des objectifs du Pacte de stabilité et de croissance. Je pense à l'accueil des réfugiés. Les dépenses destinées à faire face à la crise des migrants ne devraient donc pas ainsi être intégrées à l'évaluation des soldes budgétaires pour les années 2015 et 2016 dans le cadre de la procédure du semestre européen. 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 derniers.

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. Dans ces conditions, le Conseil Ecofin a émis une position commune sur cette question le 8 décembre 2015. Les États ont ainsi décidé d'imposer des limites claires aux clauses de flexibilité. L'application de la clause d'investissement est 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.

Dans ce contexte, il semble donc 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 opaques. Nos collègues Fabienne Keller et François Marc l'avaient déjà noté dans leur rapport sur la phase I de l'approfondissement de la gouvernance de l'Union économique et monétaire adopté début novembre par la commission des affaires européennes. La proposition de résolution européenne jointe au rapport, que nous avons alors adoptée à l'unanimité, relève « *la multiplication, depuis 2015, des clauses de flexibilité au Pacte de stabilité et de croissance* » et juge qu'« *elle contribue, indirectement, à renforcer l'opacité autour de ce dispositif sans pour autant que ces clauses apparaissent toujours efficaces* ». Le texte appelait 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.

Comme Mme Gonthier-Maurin, nous pensons que ce texte doit donner lieu à un débat au cours duquel il sera toujours temps de revenir sur certaines questions et procéder à un examen plus approfondi sur les dépenses de l'enseignement supérieur.

Compte tenu de nos réserves sur ces points du texte, le groupe Les Républicains vous recommande de ne pas adopter la proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir.

Les membres du Groupe Les Républicains suivront l'avis du rapporteur et ne voteront pas cette proposition de résolution.

M. Daniel Percheron. – C'est un débat très policé. Nous sommes enfermés dans la camisole de force de l'Europe, l'Allemagne nous ayant prêté son Deutsch-Mark et ayant, avec la France, demandé les 3 %. L'Europe ambitionne d'être le continent le plus intelligent du monde : c'est la stratégie de Lisbonne, développée et revendiquée.

Un seul chiffre nous ramène à l'humilité du modèle français. En revenant en 1958, le Général de Gaulle avait instauré le franc fort, à parité avec le mark. Lorsque, 20 ans plus tard, François Mitterrand est arrivé au pouvoir, un mark valait 2,85 francs. La France avait dévalué sa monnaie de 185 % pour

maintenir sa compétitivité. Cela donne une idée de l'enjeu et des contradictions de l'Europe.

Ne pas compter les dépenses de sécurité de la France quand l'Europe nous laisse intervenir seuls au Mali, c'est la moindre des politesses à l'égard de notre pays. Si l'Europe n'adopte pas une politique de l'intelligence et des universités, si elle ne tourne pas le dos au modèle anglo-saxon dépeint par Mme Blandin, nous n'y arriverons pas. Nous sommes dans la camisole de l'euro, il ne nous reste que la voix, celle que je viens de faire entendre.

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – Je tiens à remercier Mme Gonthier-Maurin et tous les intervenants qui se sont exprimés. L'objet de cette proposition de résolution européenne était d'ouvrir le débat sur l'enseignement supérieur dans l'Union européenne. Nous ne connaissons pas les métiers de demain mais l'éducation constitue une priorité commune. Vous conviendrez, madame Gonthier-Maurin, que nos points de convergence sur l'enseignement supérieur et les investissements d'avenir sont une réalité. Je vous recommande néanmoins de confirmer la position de la commission des affaires européennes et de rejeter cette proposition de loi.

Mme Dominique Gillot. – Je tiens à rappeler que nous sommes une commission autonome non soumise à l'avis de la commission des affaires européennes. Ce n'est pas parce que la commission des affaires européennes a adopté une position, et que les socialistes membres de cette commission en ont suivi la philosophie, qu'il ne faut pas ouvrir le débat pour que la Commission et le Conseil européen prennent en considération les Parlements.

M. Guy-Dominique Kennel. – L'université de Strasbourg, qui compte cinq prix Nobel, ne serait pas mondialement connue au niveau de la recherche si elle avait été exclusivement financée par les fonds publics. Pour soutenir la recherche fondamentale, une fondation créée par un chef d'entreprise a versé à l'université un montant de 300 millions d'euros de fonds privés. Cette illustration confirme que les fonds publics seuls ne suffisent pas à assurer l'excellence et le rayonnement de nos universités.

La commission rejette la proposition de résolution européenne.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution européenne	Texte adopté par la commission des affaires européennes	Texte de la commission
Proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir	Proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir	Proposition de résolution européenne sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir
<p>Le Sénat,</p> <p>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</p> <p>Vu l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,</p> <p>Vu les conclusions du Conseil européen du 17 juin 2010 adoptant la stratégie « Europe 2020 »,</p> <p>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,</p> <p>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,</p> <p>Considérant, en conséquence, que les dépenses d'enseignement supérieur doivent être essentiellement couvertes par un financement public,</p> <p>Considérant que le développement de l'enseignement supérieur est déterminant pour l'avenir de l'Union et des États membres,</p> <p>Invite le Gouvernement à proposer :</p>	<p><i>La commission des affaires européennes a rejeté ce texte.</i></p>	<p><i>La commission a rejeté ce texte.</i></p> <p><i>En conséquence, et en application de l'article 42 alinéa 6 du Règlement du Sénat, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de résolution européenne n° 104 (2016-2017) présentée par Mme Brigitte Gonthier-Maurin et plusieurs de ses collègues.</i></p>

**Texte de la proposition de
résolution européenne**

- 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 ;

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

**Texte adopté par la commission
des affaires européennes**

Texte de la commission
