

N° 214

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991.

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 janvier 1991

Enregistre à la Présidence du Sénat le 25 janvier 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

sur

**les aides communautaires à la formation
dans les Etats d'Europe centrale
(programme "Tempus" (2)
et fondation européenne pour la formation),**

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

(1) *Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaguès, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Trégouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authié, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Bohl, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guéna, Emmanuel Hamel, Rémi Heintz, André Jarrot, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon.*

(2) *Tempus (Trans-European Mobility Scheme for University Studies - Programme de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur)*

Communautés européennes - Rapports d'information - TEMPUS - Fondation européenne pour la formation - Enseignement supérieur - Formation professionnelle - Commission des Communautés européennes - Europe centrale et orientale - Programme PHARE.

SOMMAIRE

	Pages
	—
INTRODUCTION	3
I. LA RECONNAISSANCE DES BESOINS DE FORMATION ..	5
II. ANALYSE DU PROGRAMME TEMPUS ET DE LA FONDATION EUROPÉENNE POUR LA FORMATION	9
A. LE PROGRAMME TEMPUS	9
<i>1. Partenaires</i>	<i>9</i>
● <i>Etats offreurs de formation</i>	<i>9</i>
● <i>Etats éligibles au programme d'aide</i>	<i>11</i>
<i>2. Objectifs</i>	<i>12</i>
<i>3. Statut, organisation et budget</i>	<i>14</i>
B. LA FONDATION EUROPÉENNE POUR LA FORMATION	19
<i>1. Objectifs</i>	<i>20</i>
<i>2. Organisation</i>	<i>21</i>
III. PREMIERS BILANS, PREMIÈRES INTERROGATIONS ..	28
A. LA PHASE DE DÉMARRAGE 1990-1991	28
B. PERSPECTIVES ET INCERTITUDES	29
IV. TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	36
V. CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	39

INTRODUCTION

L'effondrement des régimes dits de démocratie populaire en Europe centrale a non seulement fait apparaître la ruine des économies mais également l'inadaptation de la formation des hommes.

La remise à niveau de l'Est de l'Europe suppose, en effet, tout autant qu'un afflux d'investissements et des transferts de technologie, des partages de savoir faire et finalement la plus large modernisation de l'ensemble des formations, voire une création *ex nihilo*, s'agissant de filières juridiques ou administratives.

Quel développement pourrait faire naître des capitaux abondants et des machines modernes sans les gestionnaires, les techniciens et les vendeurs capables de les mettre en oeuvre ? Quelle consolidation de la démocratie attendre si les avocats, les juges, les responsables territoriaux, les administrateurs manquent ?

Le besoin de formation est d'ailleurs présent dans toutes les demandes que les Etats d'Europe centrale adressent aux pays occidentaux et notamment à la Communauté européenne.

Et l'enjeu n'est pas quelconque : ces Etats ont été soumis bon gré mal gré à une idéologie qui a délabré non seulement l'agriculture et les usines mais aussi l'environnement, la citoyenneté, la culture. Ils nous demandent aujourd'hui de les aider à reprendre toute leur place dans le concert européen, aspirant à partager ce qu'on n'ose plus appeler un modèle, au moins un équilibre entre le dynamisme du marché et un Etat impartialement garant de quelques grands principes.

La soudaineté des bouleversements politiques en Europe centrale ne facilite pas cependant la réponse à apporter à cette demande multiforme de formations. Les concours financiers et les transferts de technologie étant prêts, comment assurer, au même rythme, la diffusion des savoir faire, la réorientation des filières de

formation, le perfectionnement des médecins par exemple appelés à manipuler de nouveaux instruments, ou les architectes, de nouveaux matériaux, des normes de sécurité différentes ? Comment former même, aux métiers inconnus de banquier, de gestionnaire d'entreprise, alors que le besoin est immédiat ?

Et comment reconvertir les masses de chômeurs que feront apparaître la restructuration d'un appareil de production agricole et industriel obsolète, voire dangereux ?

Demande importante, urgence, les Etats d'Europe occidentale doivent inventer les réponses à ce défi qui est, tout autant que les concours financiers et techniques, la condition d'une unification du vieux continent enfin rassemblé dans le respect des valeurs fondamentales de la civilisation européenne, et rassemblé aussi dans une prospérité mieux partagée.

Mais ces objectifs ne doivent pas être l'occasion de laisser se développer les maux qui accompagnent trop souvent l'intervention communautaire : gaspillages, bureaucratie, dirigisme et confusion des compétences.

Aussi le présent rapport s'attache-t-il à rappeler le contexte historique de la demande de formation des Etats d'Europe centrale, puis les cadres fixés à l'intervention communautaire avec le Programme Tempus et la Fondation européenne pour la formation, pour répondre à cette demande, et enfin à mettre en garde contre un dévoiement préjudiciable non seulement au but poursuivi mais au fonctionnement de la Communauté.

I. LA RECONNAISSANCE DES BESOINS DE FORMATION

Alors que les bouleversements politiques en Europe centrale en étaient encore à leur début, le "Sommet" des chefs d'Etat et de gouvernement des sept pays les plus industrialisés, réuni à l'Arche de la Défense les 14 et 15 juillet 1989, décidait de soutenir le processus de restructuration économique en Pologne et en Hongrie, premiers Etats à s'engager sur la voie de la démocratie et de l'économie de marché. La déclaration finale mentionnait expressément parmi les formes du soutien offert d'abord à la Hongrie et à la Pologne, le "transfert de compétences en matières de gestion" et la formation professionnelle.

Le 1^{er} août 1989, une réunion de concertation rassemblait les représentants de 24 pays désireux de s'associer au programme d'aide. Ce groupe dit "G 24" comprend, outre les 12 Etats de la Communauté, des Etats de l'A.E.L.E. : Autriche, Suisse, Norvège, Suède, Finlande et Islande, ainsi que les U.S.A., le Canada, l'Australie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Turquie.

La Commission des Communautés européenne ayant été désignée pour coordonner le programme d'aide du "G 24", présentait, le 26 septembre 1989, le plan PHARE(1) qui constitue à la fois le cadre des actions de la Communauté et une incitation pour les autres membres du groupe des 24 à prendre des initiatives similaires et coordonnées.

Le Plan PHARE s'ordonne selon les priorités identifiées en concertation avec les bénéficiaires initiaux (Pologne et Hongrie) : agriculture et aide alimentaire ; accès aux marchés occidentaux ; encouragement aux investissements et à la constitution de sociétés mixtes ; coopération dans le domaine de l'environnement ; enfin, assistance à la formation.

Le 29 octobre 1989, devant le Parlement européen réuni à Strasbourg, M. François MITTERRAND, alors Président du Conseil européen, évoquait plus précisément et les besoins et les réponses dans les termes suivants :

"Au cours d'une conversation récente avec l'un des plus grands responsables de cette Europe de l'Est, je l'entendais me dire : 'Ce dont nous souffrons le plus, c'est de l'absence de cadres, des hommes et des femmes qui sachent faire. Trop souvent nous ne savons

(1) cf. Rapport d'information adopté par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes et présenté par M. Claude ESTIER (n° 75 - Sénat 1990-1991)

pas, ou nous ne savons plus". Eh bien, il faut les former. C'est à l'Europe de la Communauté de le faire. Par milliers, j'allais dire par dizaines de milliers, cadres, ingénieurs, administrateurs, ouvriers qualifiés, échanges de jeunes... là où du retard est pris, compensons vite et décidons une fois de plus que c'est la Communauté tout entière qui accomplira cette besogne, ensemble et sans compétition retardataire et sans flatterie au regard de l'esprit national.

Je pense qu'une fondation européenne organique et structurée devrait être créée, sans plus tarder, je le proposerai au Conseil de Strasbourg pour aider à cette formation des cadres."

Réuni à Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989, le Conseil marquant la fin de la présidence française traçait les orientations définitives de l'aide à la formation :

"... la Commission a présenté des propositions tendant à permettre la participation de ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale à certains programmes à vocation éducative et de formation semblables aux programmes communautaires ; le Conseil européen demande au Conseil de prendre les décisions appropriées ;

"Le Conseil européen demande au Conseil de prendre, dès le début de 1990, les décisions nécessaires à l'établissement d'une fondation européenne pour la formation professionnelle, sur la base des propositions que présentera la Commission..."

Réuni aussitôt après, le 14 décembre 1989, un Conseil des ministres de l'Education adoptait les conclusions suivantes, en vue de mettre en oeuvre les orientations du Conseil de Strasbourg :

"La Communauté et ses Etats membres ont exprimé leur volonté de renforcer leur coopération vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale qui comptent se fonder sur les principes de la démocratie, du pluralisme et de l'état de droit.

"Le domaine de l'éducation et de la formation revêt une importance particulière à cet égard, tant pour développer des liens plus étroits entre la Communauté et ces pays que pour les aider dans la mise en oeuvre des réformes engagées.

"Le Conseil et les ministres de l'Education ont pris acte des conclusions du Conseil européen de Strasbourg dans lesquelles le Conseil des ministres a été chargé :

- de prendre les décisions appropriées pour permettre la participation de ressortissants des pays d'Europe centrale et orientale à certains programmes à vocation

éducative et de formation semblables aux programmes communautaires ;

- de prendre dès le début de 1990 les décisions nécessaires à l'établissement d'une fondation européenne pour la formation professionnelle.

"Les Ministres se réjouissent de la rencontre qu'ils ont d'ores et déjà eue avec les ministres hongrois et polonais de l'Education.

"Ils ont pris note des intentions de la Commission en cette matière. Ils ont souligné que les modalités précises à retenir, sur la base de propositions de la Commission, devront tenir le plus grand compte des besoins exprimés par les intéressés, des actions bilatérales déjà engagées et de l'objectif d'assurer le plus grand impact à l'effort communautaire.

"Ils insistent sur l'extrême urgence des décisions à prendre, afin que des actions concrètes puissent être engagées le plus tôt possible (...)"

Le 24 janvier 1990, la Commission présentait (J.O.C.E. du 3 avril 1990) une proposition de décision du Conseil "établissant un programme de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur -TEMPUS" (COM. 90/16 final 2/90C-85/18). Le 8 février, la Commission proposait le règlement du Conseil créant une Fondation européenne pour la formation (J.O.C.E. du 4 avril 1990 - COM. 90/15 final 3).

Les 3 et 5 avril 1990, le Parlement européen examinait sur les rapports de MM. OOSTLANDER (Doc. A-3/73/90) et HARRISON (DOC. A3-68/90) les propositions relatives au programme TEMPUS et à la Fondation européenne pour la formation.

S'agissant de deux propositions fondées sur l'article 235 du Traité (actions nouvelles de la Communauté, hors des compétences et des procédures définies), la consultation du Parlement européen ne comporte qu'une lecture avant la transmission du texte, éventuellement amendé, à la Commission et au Conseil qui doit statuer à l'unanimité.

Le Comité économique et social quant à lui a examiné, à la demande du Conseil, ces deux propositions le 25 avril 1990 (DOC-CES 506-90 J.O.C.E. du 10 juillet 1990).

A la suite de l'accélération des bouleversements politiques en Europe centrale et orientale (chute du mur de Berlin le 9 novembre

1989 ; événements dramatiques survenus en Roumanie à partir de décembre 1989 notamment), la présidence irlandaise réunissait un sommet extraordinaire à Dublin le 28 avril 1990, essentiellement consacré à la définition d'une politique commune des douze pour répondre aux besoins urgents des Etats s'engageant dans de profondes réformes politiques et économiques, et conforter ainsi leur évolution.

Enregistrant les nouveaux développements de la révolution démocratique qui semblait atteindre tout le vieux continent, le Conseil européen est convenu, à Dublin, que "les mesures prises dans le cadre du groupe des 24 devraient s'étendre à la République démocratique allemande, à la Tchécoslovaquie, à la Yougoslavie, à la Bulgarie et à la Roumanie."

Finalement, c'est un Conseil des ministres du 7 mai 1990, dans sa formation "Affaires générales", qui a adopté le règlement créant la Fondation et la décision établissant le programme TEMPUS.

II. ANALYSE DU PROGRAMME TEMPUS ET DE LA FONDATION EUROPÉENNE POUR LA FORMATION

S'inscrivant dans le cadre du programme PHARE dont ils mettent en oeuvre le volet "formation", ces deux modes d'intervention communautaire visent à permettre l'adaptation rapide des formations "universitaires" en ce qui concerne TEMPUS, des formations professionnelles pour ce qui est de la Fondation, au moyen d'aides apportées aux pays d'Europe centrale par les Etats de la Communauté, éventuellement complétées par celles des autres membres du G 24.

A) Le programme TEMPUS

Résultant de la décision du Conseil du 7 mai 1990, le programme TEMPUS a pu être mis en état de fonctionner dans un délai très bref puisque le "vade-mecum" décrivant le fonctionnement du programme et proposant des formulaires de candidatures a été publié le 1er juin 1990.

Il est prévu que le programme s'étende sur cinq ans, les systèmes de formation des Etats aidés étant supposés pouvoir prendre le relais de leur propre modernisation dans un contexte politique et économique en voie de rétablissement. Une première phase "pilote" de trois ans a été engagée le 1er juillet 1990.

1) *Partenaires*

Programme de refonte des systèmes de formation universitaire des Etats d'Europe centrale et d'échanges d'enseignants, de chercheurs ou d'étudiants, TEMPUS met nécessairement en rapport des partenaires des Etats d'Europe occidentale et des Etats d'Europe centrale.

● *Partenaires offreurs de formation*

Le programme TEMPUS a vocation à coordonner les actions transeuropéennes, y compris bilatérales, tout autant qu'à provoquer, sélectionner, organiser et aider des projets spécifiques.

Les principales interventions, dénommées "Projets européens communs" doivent mobiliser des offres provenant d'au moins deux Etats membres de la C.E.E. Les bourses de mobilité des enseignants et des étudiants peuvent n'intéresser quant à elles qu'un

seul Etat de la Communauté comme partenaire d'une action en faveur d'un ou plusieurs Etats d'Europe centrale.

Outre les offres d'aide à la formation qui peuvent émaner bien sûr des douze Etats membres de la Communauté, il incombe à la Commission des Communautés européennes d'assurer la coordination avec toutes actions entreprises par des pays non membres de la Communauté européenne dans le même champ d'action que TEMPUS, ainsi qu'avec des programmes nationaux lancés par les Etats membres de la Communauté européenne. Outre les Etats membres de la Communauté européenne, ces vingt-quatre pays comprennent :

- les six pays de l'AELE et la Turquie ;
- les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande.

Les pays du groupe "G 24" peuvent participer au programme de différentes manières, y compris par l'échange d'informations, la coordination avec des initiatives nationales ayant les mêmes objectifs, et la participation à des projets TEMPUS par le biais du cofinancement ou par l'utilisation des structures mises en place par TEMPUS pour le financement d'activités d'échanges bilatéraux.

Il convient, cependant, de souligner que les subventions de la Communauté ne peuvent être utilisées que dans le but de soutenir des activités associant les Etats membres de la Communauté européenne et les pays éligibles.

Afin que le programme fonctionne bien comme un centre de coordination et un facteur de cohérence, les candidats à une aide financière TEMPUS doivent indiquer de manière précise si un ou plusieurs pays du groupe "G 24" non membres de la Communauté européenne participent à leur projet (ceci s'applique en particulier aux demandes soumises pour un Projet européen commun et pour toutes bourses de mobilité s'y rapportant). Il leur incombe également de préciser s'ils ont sollicité ou obtenu un autre financement provenant de sources nationales au sein de la Communauté. Le cas échéant, la Commission prendra contact avec les autorités compétentes de ces pays pour assurer l'échange d'informations et coordonner le financement.

Du côté des Etats offreurs de formation, le programme ne s'appuie pas seulement sur des programmes nationaux centralisés, mais s'appuie, comme les autres programmes d'échanges communautaires en matière de formation (ERASMUS, COMETT, LINGUA), sur tout un réseau privilégiant l'adéquation de l'offre aux

besoins formulés en Europe centrale, plutôt que des définitions étroitement administratives.

Ainsi, le terme "université" est utilisé pour désigner tous les types d'établissements d'enseignement supérieur, quelle que soit leur dénomination dans les différents États membres de la Communauté ou dans les pays éligibles (y compris, par conséquent, les divers instituts ou grandes écoles relevant du secteur privé autant que public).

Les termes "entreprise" et "industrie" sont utilisés pour désigner tous les types d'activité économique, aussi bien les grandes que les petites et moyennes entreprises (quel que soit leur statut juridique), les collectivités locales et les organismes de droit public, les organisations économiques autonomes, en particulier les chambres de commerce et d'industrie, les associations professionnelles, les fondations ainsi que les associations et les organisations représentant les employeurs et les travailleurs.

- *Etats éligibles aux aides*

Volet "formation" du programme PHARE bâti pour coordonner l'aide à la Pologne et à la Hongrie, TEMPUS en partageait la définition d'éligibilité.

Mais, en raison de l'accélération des changements politiques en Europe centrale, cette définition semblait devenir par trop restrictive et aurait même pu être regardée, par certains États s'engageant à leur tour dans de profondes réformes, comme discriminatoire.

Le Conseil européen extraordinaire réuni à Dublin, le 28 avril 1990, enregistrant ces changements a expressément souhaité l'extension des mesures prévues dans le cadre du "G 24" à de nouveaux États d'Europe centrale et orientale, à savoir la République démocratique allemande, la Tchécoslovaquie, la Bulgarie et la Roumanie.

Lors de la délibération du Conseil "Affaires générales", qui devait adopter la proposition de la Commission, la France avait soutenu que le bénéfice du programme ne devait pas être réservé à la Pologne et à la Hongrie. Ce souhait d'extension ne fut pas pris en compte dans le règlement initial (il semble que la Commission n'y était pas très favorable).

Il fallut attendre le 17 septembre 1990 pour que le Conseil, enfin saisi d'une proposition de la Commission, arrête le règlement étendant le programme PHARE et, avec lui, le bénéfice des actions relevant de TEMPUS et de la Fondation européenne pour la

formation, à la Bulgarie, la République démocratique allemande, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie.

En revanche, bien que prévue dans la liste des Etats éligibles, les demandes d'aides provenant de Roumanie sont suspendues, la Communauté considérant que l'évolution de ce pays vers la démocratie et les réformes économiques doit être consolidée.

2) Objectifs

Le règlement qui institue le programme TEMPUS en définit les objectifs dans les termes suivants :

"a) faciliter la coordination de l'assistance aux pays éligibles dans le domaine des échanges et de la mobilité, notamment celle des étudiants et des professeurs d'université, que cette assistance soit fournie par la Communauté, ses Etats membres ou les pays tiers ;

b) contribuer à l'amélioration de la formation dans les pays éligibles et encourager leur coopération avec des partenaires dans la Communauté, compte tenu de la nécessité d'assurer la participation la plus large possible de toutes les régions de la Communauté à de telles actions ;

c) accroître les possibilités d'enseignement et d'étude, dans les pays éligibles, des langues utilisées dans la Communauté et couvertes par le programme LINGUA, et vice versa ;

d) permettre à des étudiants des pays éligibles d'accomplir une période d'étude spécifique dans une université ou de faire des stages dans des entreprises situées dans les Etats membres de la Communauté, tout en assurant l'égalité des chances entre les étudiants masculins et féminins en ce qui concerne la participation à cette mobilité ;

e) permettre à des étudiants de la Communauté d'accomplir une période d'étude ou un stage analogue dans un pays éligible ;

f) promouvoir, dans le cadre du processus de coopération, un accroissement des échanges et de la mobilité des enseignants et formateurs."

Le vade-mecum publié en juin 1990 précise les contours des actions éligibles aux aides du programme TEMPUS :

● TEMPUS couvre des activités au niveau de l'enseignement supérieur.

Les activités de coopération et de mobilité susceptibles de bénéficier d'une aide financière au titre du programme TEMPUS relèvent de l'enseignement supérieur sous deux angles différents, à savoir :

- le développement des capacités d'enseignement dans les établissements d'enseignement supérieur, à savoir l'amélioration de leur qualité et de leur adaptation au développement social, économique et culturel. Les activités visées ici couvrent différentes formes d'enseignement, de formation et de recyclage du personnel enseignant, y compris celles organisées en-dehors du système universitaire (par exemple par des partenaires externes, comme les entreprises) et toutes activités de développement de programmes d'enseignement ;

- les études dans des établissements d'enseignement supérieur, c'est-à-dire l'acquisition de connaissances et de savoir-faire par différentes catégories d'étudiants (y compris, par exemple, de futurs enseignants pour tous les niveaux d'études), ou des adultes (y compris des enseignants des écoles secondaires et professionnelles) souhaitant suivre une formation supplémentaire.

Seuls constituent une exception les échanges de jeunes qui relèvent de TEMPUS même en l'absence d'un lien quelconque avec l'enseignement supérieur.

● TEMPUS met l'accent sur les activités d'enseignement ou d'apprentissage

L'orientation de TEMPUS en direction de l'enseignement/apprentissage dans le domaine de l'enseignement supérieur signifie en particulier que :

- les activités de recherche ne seront pas subventionnées par TEMPUS, sauf si elle font partie d'un processus d'apprentissage (par exemple dans le cadre de la préparation d'un doctorat) ;

- la formation continue et le recyclage au niveau de l'enseignement supérieur relèvent du programme TEMPUS, mais sous réserve de certaines limites eu égard aux activités complémentaires qui relèvent de la Fondation européenne pour la formation. Parmi les activités de formation continue susceptibles de bénéficier d'une aide financière TEMPUS, on peut noter :

. la formation continue, notamment des professeurs d'université, destinée à mettre leurs connaissances au niveau des progrès accomplis dans leurs domaines ;

des activités de formation continue comme élément d'un Projet européen commun (la formation continue ne pouvant cependant constituer l'objectif premier d'un Projet européen commun) ;

le soutien aux universités en vue de leur permettre d'introduire ou d'améliorer leurs structures en matière de formation continue, en particulier en coopération avec l'industrie.

Le programme devrait soutenir le renforcement, voire la refonte totale, ou même la création de certaines filières de formations, considérées comme prioritaires, après concertation avec les Etats éligibles. Il s'agit de :

- la gestion des affaires ;
- l'économie appliquée ;
- les sciences appliquées, la technologie et l'ingénierie ;
- les langues européennes modernes ;
- l'agriculture et les industries agro-alimentaires ;
- la protection de l'environnement ;
- les sciences sociales et économiques liées au processus de changement économique et social dans les pays éligibles, y compris les études européennes.

La Tchécoslovaquie a fait inscrire, en plus de ces priorités, le soutien aux formations artistiques (patrimoine et histoire de l'art, notamment).

3) *Statut, organisation et budget*

Le statut du programme TEMPUS n'est pas précisé dans la décision qui l'institue, l'exposé des motifs fait seulement référence aux programmes communautaires déjà créés dans le domaine de la formation :

"considérant que l'expérience et les connaissances acquises dans la Communauté, notamment dans les domaines de la coopération interuniversités et des échanges d'étudiants ainsi que de la coopération industrie-université, doivent être mises à profit pour créer un programme parallèle destiné à développer la coopération et la mobilité entre la Communauté européenne et les pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la formation ; (...)

- *considérant que, aux fins de cette contribution, ce programme devra mettre à profit l'expérience acquise dans la Communauté en matière de formation professionnelle et recourir aux institutions communautaires concernées par la formation ;*

- *considérant qu'il existe dans la Communauté et dans les pays tiers des structures régionales et/ou nationales, publiques et/ou privées qui peuvent être appelées à apporter leur concours à l'octroi d'une aide efficace en matière de formation au niveau de l'enseignement supérieur (...)"*.

De fait, la mise en route de la première tranche du programme, portant sur des actions qui se dérouleront pendant l'année universitaire 1990/1991, a été confiée par la Commission à un "Bureau TEMPUS" chargé de "l'assistance technique" à l'exécution du programme ; il s'agit d'un organisme privé de droit belge, installé dans un immeuble cossu du quartier européen de Bruxelles. Comprenant une vingtaine de collaborateurs, dont la moitié du niveau de cadre supérieur, le Bureau rassemble des agents qui ont, pour la plupart, déjà travaillé pour la Commission, notamment dans la mise en oeuvre de programmes communautaires de formation (ERASMUS et COMETT en particulier). Le Bureau TEMPUS se présente comme un organisme créé à travers le Fonds européen de coopération par la Fondation européenne de la culture d'Amsterdam qui bénéficie de nombreuses subventions du budget communautaire au titre de diverses actions menées pour le compte de la Commission.

Cette structure provisoire devrait céder la place à une organisation définitive à laquelle serait attribuée la gestion du programme après sélection sur appel d'offres. Cette procédure est actuellement en cours et, malgré la compétition de soumissions émanant d'organismes spécialisés de quelques grands Etats membres (British council, CNUS français et grands organismes de formation allemands ou néerlandais, par exemple), il y a tout lieu de penser que la structure provisoire de Bruxelles, qui a également présenté une offre, se voit pérennisée.

La décision qui institue TEMPUS ne prévoyait pas le recours à une structure externe à la Commission. L'habitude semble s'être prise pourtant à Bruxelles de confier à des "bureaux" satellites de la Commission, au titre de l'"assistance technique", la gestion de programmes communautaires (c'est semble-t-il le cas déjà pour ERASMUS). En effet, l'article 5 du Règlement dispose que "la Commission met en oeuvre le programme". Impliquant l'imputation sur les crédits affectés à l'action communautaire, de recrutement de personnels et de frais de fonctionnement, ce recours à des structures externes illustre les errements que dénonce la Cour des Comptes

européenne dans la conduite des politiques communautaires, avec la multiplication des "mini budgets".

Le même article institue un "Comité de gestion" qui assiste la Commission. Composé de deux représentants désignés par chaque Etat membre (assistés le cas échéant d'experts ou de conseillers), présidé par le représentant de la Commission, le Comité veille en particulier au respect des objectifs fixés au Programme.

La décision dispose encore que :

Le représentant de la Commission soumet au comité des projets de mesures concernant :

- a) les orientations générales régissant Tempus ;
- b) les orientations générales concernant le soutien financier qui sera fourni par la Communauté (montants, durée et bénéficiaires) ;
- c) les questions ayant trait à l'équilibre général de Tempus y inclus la ventilation entre les différentes actions ;
- d) les modalités de contrôle et d'évaluation de Tempus.

Le comité émet son avis sur ces projets de mesures dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis est émis à la majorité qualifiée avec pondération. Le représentant de la Commission ne prend pas part au vote.

La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil.

Dans ce cas, la Commission diffère l'application des mesures décidées par elle d'un délai de deux mois.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans ce délai.

La procédure du comité de gestion a donc été finalement retenue pour la mise en oeuvre du Programme alors que la Commission dans sa proposition initiale prévoyait un simple comité consultatif, fidèle en cela à sa volonté constante de s'émanciper de toute tutelle politique.

On jugera par là de la sincérité de sa préoccupation dans la recherche des moyens propres à combler le déficit

démocratique que chacun déplore, ou feint de déplorer. Quant à l'engagement de dépenses sur fonds communautaires provenant des "prélèvements obligatoires" sur les contribuables des Etats membres qui n'aurait été soumis, dans le schéma de la Commission, qu'au simple avis consultatif des représentants desdits Etats et de leurs citoyens, voilà qui ramène les Français plus de deux cents ans en arrière et les Britanniques avant l'an 1258 et les Provisions d'Oxford, voire avant 1215 et la Magna carta.

A l'heure où la munificence communautaire s'emploie à favoriser l'apprentissage de la démocratie dans les Etats d'Europe centrale, est-il opportun d'en saper, règlement après règlement, l'un des principes fondateurs, à savoir le consentement à l'impôt et le contrôle des dépenses publiques confiés aux représentants des citoyens dûment responsables devant leurs électeurs ? Sauf à accrédi-ter que la technocratie serait le stade ultime de la démocratie.

Car là est le véritable enjeu de la guerilla désignée sous le néologisme de "comitologie", le citoyen européen abusé étant invité à voir dans le Conseil des Ministres ou les comités de représentants des Etats, un avatar moderne de ces exécutifs qu'il fallait borner et soumettre, et, à l'opposé, dans la Commission, le champion des libertés européennes. A l'inverse de cette présentation répandue, on pourrait tout aussi bien soutenir que l'inlassable combat de la Commission pour remettre en cause la décision du Conseil, confirmée par la Cour de Justice, et validant l'institution de Comités de représentants des gouvernements pour assister la Commission dans l'exécution des politiques communautaires, tend à aggraver le déficit démocratique. Ainsi, plus que l'héritière du séculaire combat d'émancipation des gouvernements démocratiques, d'aucuns pourraient voir dans la Commission un organe aux fortes tentations bureaucratiques, cumulant une croissance indéfinie de ses propres services avec la multiplication d'institutions satellites, empruntant des formes juridiques aussi éloignées du droit et des contrôles communautaires que celui de sociétés privées, de droit belge notamment. Et la demande inlassable de la Commission de se voir reconnaître une totale autonomie dans l'exécution des politiques communautaires, hors de tout comité autre que vaguement consultatif, pourrait s'analyser en un pouvoir discrétionnaire, véritable blanc seing, y compris financier, tandis que les gouvernements nationaux assumeraient seuls la responsabilité politique, ou plutôt l'impopularité, des prélèvements de recettes nécessaires pour financer des décisions échappant à toute délibération démocratique comme à tout contrôle et à toute sanction. Ainsi, l'institution de comités de réglementation ou de gestion, composés de mandataires des autorités politiquement responsables des Etats membres, pour contrôler l'exécution des politiques communautaires,

apparaît bien non pas comme un épisode subalterne et passéiste de la vieille querelle de bornage entre le Conseil et la Commission, mais bien comme l'un des points sensibles du système communautaire et de son évolution, où le déficit démocratique peut s'aggraver, et cela dans des proportions d'autant plus importantes que les interventions communautaires se multiplient et leurs financements avec elles.

Quant au comité "d'experts" que le Parlement européen trouvait nécessaire et suffisant d'adjoindre à la Commission pour l'exécution du programme TEMPUS (amendement qui rencontrait, on s'en doutera, la faveur de la Commission), il doit être regardé avec la même circonspection que toutes ces tentations, séduisantes, faciles ou bien calculées, de recourir à des organismes parés de l'expertise plutôt qu'à la compétence normale des organes politiquement responsables.

Le rétablissement d'un Comité de gestion doit donc être approuvé à l'égard du Programme TEMPUS comme de tous les programmes communautaires similaires afin que le "déficit démocratique" ne croisse pas au même rythme que les missions confiées à la Commission.

En revanche, pour les questions qui ne relèvent ni des orientations générales, ni de la répartition du soutien financier, ni de l'équilibre entre les différentes actions, ni des modalités de contrôle et d'évaluation, mais *"concernent la mise en oeuvre de TEMPUS, le représentant de la Commission soumet au comité un projet de mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.*

"L'avis est inscrit au procès-verbal ; en outre, chaque Etat membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

"La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle informe le comité de la façon dont elle a tenu compte de cet avis."

On peut souhaiter que le formalisme des avis du Comité siégeant, à l'égard de ces "autres mesures", supposées mineures, en formation simplement consultative suffira à garantir tout risque d'arbitraire bureaucratique.

Quant au contrôle de l'exécution du Programme, il repose sur l'obligation pour la Commission de transmettre un rapport annuel au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et aux pays participants (c'est-à-dire les Etats d'Europe centrale éligibles). La Commission, aux termes de l'article 5 doit

également proposer au comité des "modalités de contrôle et d'évaluation de TEMPUS" qui doivent déboucher sur un "rapport intérimaire" exposant les résultats de l'évaluation au plus tard le 31 décembre 1992 ainsi qu'une "proposition de prolongation ou d'adaptation de TEMPUS dans son ensemble au-delà de la phase pilote initiale" (de trois ans du 1^{er} juillet 1990 à la mi-93). Ne semblant pas douter de cette prolongation, le règlement prévoit que "la Commission présente un rapport final pour le 31 décembre 1995 au plus tard.

Enfin, au chapitre des structures et du contrôle il convient de préciser que des bureaux "TEMPUS" doivent s'ouvrir dans chaque Etat éligible et que chaque Projet retenu pour bénéficier d'une aide, qu'il soit collectif (Projets européens communs) ou individuel (aides à la mobilité), doit en principe donner lieu à un rapport d'exécution.

Le budget de TEMPUS provient des fonds spécialement alloués au Programme PHARE pour aider au redémarrage des économies des Etats d'Europe centrale et faciliter leur mutation démocratique.

Le budget mis à la disposition de TEMPUS pour cette année de démarrage est de 25 millions d'Ecus.

La décision prévoit que la Commission, après avoir déterminé les besoins des Etats éligibles "dans la limite prévue pour le montant à affecter à l'aide économique en faveur des pays d'Europe centrale et orientale, fixe les crédits nécessaires à inclure dans l'avant-projet de budget général des Communautés européennes."

Enfin, bien que le choix semble fait de confier l'exécution du programme à un organisme externe à la Commission, ce "Bureau" n'en serait pas moins soumis au contrôle de la Cour des Comptes des Communautés européennes.

B) La Fondation européenne pour la Formation

L'écroulement des régimes dits "socialistes" a non seulement laissé apparaître des systèmes d'enseignement supérieur arriérés et appelant de profondes réorientations (qu'on songe aux enseignements obligatoires de langue russe ou de "socialisme scientifique" et de marxisme-léninisme quand les droits de l'Homme et les règles démocratiques étaient ignorés et les disciplines-clés du développement économique accusaient un retard croissant, de l'informatique à la gestion) mais il impose également un immense défi aux Etats d'Europe occidentale : les flux massifs

d'investissements appellent un effort concomitant et non moins massif de transfert de savoir-faire.

Tout autant donc qu'une refonte des filières académiques et de recyclage des enseignants des universités des Etats d'Europe centrale, le redémarrage de leurs économies exige un effort rapide et massif de formation professionnelle, initiale et continue.

Le choix a été fait, sans que les raisons en aient été explicitées, de confier à des structures distinctes les deux actions : refonte des filières universitaires et recyclage des enseignants au Programme TEMPUS, tandis qu'était instituée une "Fondation européenne pour la formation" qui recevait pour mission la coordination des aides à la formation professionnelle.

1) Objectifs

S'adressant aux mêmes Etats d'Europe centrale que le Programme PHARE, dont elle constitue avec TEMPUS le volet formation, la Fondation européenne pour la formation vise, selon le Règlement qui l'institue "à promouvoir une coopération efficace entre la Communauté et les pays éligibles dans le domaine de la formation professionnelle," et à "contribuer à la coordination de l'aide accordée par la Communauté, ses Etats membres et les pays tiers" (pays du groupe des 24, n'appartenant pas à la Communauté).

La fondation exerce son action dans le domaine de la formation, couvrant la formation professionnelle initiale et permanente ainsi que le recyclage des jeunes et des adultes, y compris notamment la formation en matière de gestion (en dehors des filières universitaires qui relèvent, elles, du Programme TEMPUS).

Pour atteindre ces objectifs, la fondation, aux termes du Règlement :

- "a) aide à définir les besoins de formation et les priorités par la mise en oeuvre de mesures d'assistance technique dans le domaine de la formation et par une coopération avec les organismes appropriés désignés dans les pays éligibles ;*
- "b) sert d'office de compensation pour fournir à la Communauté, à ses Etats membres et aux pays tiers ainsi qu'aux pays éligibles et à toutes les autres parties intéressées, des informations sur les initiatives actuelles et les besoins futurs dans le domaine de la formation et prévoit un cadre permettant de canaliser les offres d'assistance ;*
- "c) sur la base des points a) et b), examine la possibilité de créer des entreprises communes d'assistance à la formation, y compris des*

projets pilotes, en vue de constituer des équipes multinationales spécialisées chargées de projets spécifiques et d'identifier les opérations susceptibles d'être cofinancées, et finance l'étude et l'élaboration de tels projets dont la mise en oeuvre peut être financée par des contributions soit d'un ou de plusieurs pays, soit d'un ou de plusieurs pays et de la fondation ou encore, dans des cas exceptionnels, de la fondation agissant de sa propre initiative ;

- "d) veille, en ce qui concerne les activités et les projets financés par la fondation, à ce que les organismes publics et/ou privés disposant d'une expérience confirmée en matière de formation et du savoir-faire nécessaire assurent l'étude, l'élaboration, la mise en oeuvre et/ou la gestion des projets sur une base décentralisée et souple ;*
- "e) en ce qui concerne les projets financés ou cofinancés par la fondation, le conseil de direction visé à l'article 5 fixe des procédures d'adjudication en tenant dûment compte des procédures régissant les marchés communautaires ;*
- "f) en collaboration avec la Commission, aide au contrôle et à l'évaluation de l'efficacité générale de l'assistance apportée aux pays éligibles en matière de formation ;*
- "g) diffuse l'information et encourage les échanges d'expériences, par des publications, des réunions et d'autres moyens appropriés ;*
- "h) entreprend, dans le cadre général du présent règlement, d'autres tâches convenues par le conseil de direction et la Commission."*

2) Organisation

Selon le Règlement qui l'institue, la Fondation "a la personnalité juridique" et la pleine capacité juridique lui est conférée dans tous les États membres.

La Fondation est dotée d'un conseil de direction composé d'un représentant de chaque Etat membre (qui peuvent se faire remplacer) et de deux représentants de la Commission, désignés pour trois ans.

Le conseil de direction est présidé par un des représentants de la Commission. Le président ne vote pas (la Commission ayant deux représentants, disposera donc d'une voix dans les votes). Les décisions du conseil de direction sont prises à la majorité des deux tiers de ses membres (sauf en ce qui concerne le régime linguistique de la Fondation qui devra être arrêté à l'unanimité et dépendra sans doute de la localisation du siège).

On observera que la proposition de la Commission prévoyait un conseil de direction composé d'un représentant par Etat membre et de trois représentants de la Commission : ainsi, par hypothèse, la Commission alliée au Luxembourg l'eût emporté sur l'avis de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la France réunies... L'affliction affichée par la Commission devant le déficit démocratique n'en est pas moins bruyante.

La Commission prévoyait également que le pouvoir de nomination du directeur lui incombait seule.

C'est le Président (représentant de la Commission) qui convoque le Conseil, au moins deux fois par an, ou à la demande d'au moins la moitié des membres.

Sur la base d'un projet soumis par le directeur de la Fondation et dans le cadre d'une programme continu de trois ans, le conseil de direction adopte, au plus tard le 30 novembre de chaque année, le programme de travail annuel de la fondation pour l'année suivante, après consultation de la Commission.

Les actions contenues dans le programme annuel sont assorties d'une estimation des dépenses nécessaires.

Le Règlement prévoit d'adjoindre au Conseil de Direction un "collège consultatif", nommé pour trois ans par le Conseil et dont les membres seraient choisis "parmi les experts dans les milieux de la formation et les autres milieux concernés par les travaux de la fondation, en tenant compte de la nécessité d'assurer la présence de représentants des partenaires sociaux, des organisations internationales qui fournissent une assistance en matière de formation et des pays éligibles" sur leurs propositions.

Ce collège consultatif comprend deux experts de chacun des Etats membres, de chacun des pays éligibles et des partenaires sociaux au niveau européen.

Le collège consultatif qui est présidé par le Directeur de la Fondation et convoqué au moins une fois par an, a pour tâche de donner des avis au conseil de direction, soit à la demande de ce dernier, soit de sa propre initiative, concernant le programme de travail annuel de la fondation.

Tous les avis sont communiqués au conseil de direction.

Le directeur de la fondation est nommé par le conseil de direction, sur proposition de la Commission, pour une période de cinq ans. Ce mandat est renouvelable.

Le directeur est chargé :

- de la préparation et de l'organisation des travaux du conseil de direction, de tous les groupes de travail *ad hoc* institués par le conseil de direction et, notamment, de la préparation du projet de programme de travail annuel de la fondation,
- de l'administration quotidienne de la fondation,
- de la préparation de l'état des recettes et des dépenses et de l'exécution du budget de la fondation,
- de la préparation et de la publication des rapports,
- de toutes les questions concernant le personnel (qui a le statut de fonctionnaire des Communautés),
- plus généralement, de la mise en oeuvre des missions assignées à la fondation.

Le directeur rend compte de sa gestion au conseil de direction et assiste aux réunions de ce dernier.

● *Financement*

La Fondation disposerait d'un budget autonome (6 millions d'Ecus selon les prévisions pour 1990) provenant du budget communautaire.

Une procédure précise est prévue dans le Règlement. Ainsi, le directeur établit chaque année un projet de budget pour la fondation couvrant les dépenses de fonctionnement et le programme opérationnel prévu pour l'exercice budgétaire suivant. Ce projet qui doit être équilibré en recettes et en dépenses (subvention du budget général des Communautés, rémunérations pour services rendus et autres concours), est soumis au conseil de direction qui en délibère pour l'adopter au plus tard le 15 février. Ce projet est ensuite transmis à la Commission qui l'examine, "en tenant compte des priorités en matière de formation professionnelle dans les pays éligibles et des orientations financières globales relatives à l'aide économique en faveur de ces pays".

Elle fixe, sur cette base et dans les limites proposées pour le montant global nécessaire à l'aide économique en faveur des pays d'Europe centrale et orientale, la contribution annuelle pour le

budget de la fondation qui doit être inscrite à l'avant-projet de budget général des Communautés européennes.

Le conseil de direction, après avoir reçu l'avis de la Commission, arrête le budget de la fondation au début de chaque exercice budgétaire, en l'ajustant aux différentes contributions accordées à la fondation et à ses autres ressources.

Exécuté par le directeur de la fondation, "selon des règles financières détaillées" et fixées par le conseil de direction après la consultation de la Commission et de la Cour des Comptes, le budget est contrôlé par un contrôleur financier nommé par le conseil de direction sur proposition de la Commission.

Au plus tard le 31 mars de chaque année, le directeur soumet à la Commission, au conseil de direction et à la Cour des Comptes, les comptes détaillés de la totalité des recettes et des dépenses de l'exercice budgétaire précédent.

Il faut se féliciter de la compétence de la Cour des Comptes à l'égard de ce nouvel organisme communautaire, appelé à agir au surplus hors du territoire des Etats membres et de toute surveillance "externe".

On notera que la définition des "procédures de contrôle et d'évaluation" est renvoyée à une décision de la Commission après consultation du Conseil de direction ; un rapport devra être présenté par la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social, avant le 31 décembre 1992, et qui portera sur "l'expérience acquise au cours des travaux de la fondation", outre le projet de rapport annuel que le conseil de direction doit adresser à la Commission qui le soumet ensuite aux organes communautaires ainsi qu'aux Etats membres et, "pour information", aux Etats éligibles.

Deux catégories de dispositions retiennent l'attention quant à l'organisation de la fondation : l'association des pays tiers et la coordination avec d'autres organismes communautaires.

- *L'association de pays tiers*

Elément du volet "formation" du Programme PHARE, qui s'inscrivait dans la collaboration des 24 Etats pour concourir au développement économique des Etats d'Europe centrale, la Fondation européenne pour la formation pourrait s'ouvrir à la participation de certains des 24 non membres de la C.E.E.

L'exposé des motifs indique ainsi que : "la Fondation européenne pour la formation doit être ouverte à la participation de pays qui ne sont pas membres de la Communauté et qui partagent l'engagement de la Communauté et des Etats membres en matière d'aide à l'Europe centrale et orientale dans le domaine de la formation, sur la base d'arrangements qui doivent figurer dans des conventions établies entre le Communauté et eux-mêmes."

Le dispositif reprend ces termes en précisant seulement que les "arrangements" auraient la forme d'accords conclus selon la procédure de l'article 228 du Traité (négociés par la Commission et conclus par le Conseil).

Aux termes du Règlement : "Les accords précisent notamment la nature et l'étendue ainsi que les modalités de la participation de ces pays aux travaux de la fondation et comportent des dispositions relatives aux contributions financières et au personnel."

En outre, il est prévu que des groupes de travail sectoriels puissent être créés, avec l'accord du Conseil de direction, comprenant "tous les pays ou organisations qui contribuent au financement des projets", ainsi que "d'autres parties intéressées y compris, le cas échéant, des représentants des partenaires sociaux."

Un alinéa du Règlement prévoit que la participation des pays tiers à ces groupes de travail *ad hoc* puisse être décidée "en tant que de besoin par le conseil de direction" (donc à la majorité des deux tiers) et cela "sans qu'un accord soit nécessaire."

On ne saurait trouver excessive la précision de ces conditions d'association des Etats du "G 24" non membres, imprécision qui a d'ailleurs fait l'objet de quelques réserves lors de l'adoption du Règlement instituant la fondation.

- *Coordination avec d'autres actions communautaires*

L'une des questions que pose la création de cette "Fondation européenne pour la Formation" est celle de son articulation avec les autres organismes communautaires chargés de missions voisines.

D'une part, aucune explication n'a été donnée de la pertinence du choix de créer deux organes distincts, TEMPUS et la Fondation, alors même que leurs missions : respectivement, refonte des filières d'enseignement supérieur et aides à la formation professionnelle initiale et continue, sans être identiques semblent largement complémentaires et intéresseront sans doute fréquemment

les mêmes partenaires (grandes écoles, chambres de commerce, centres de formation professionnelle, instituts supérieurs techniques et même universités).

N'aurait-il pas été opportun de ne créer qu'une seule structure dont les moyens en personnel, le siège et toute la logistique eussent pu être communs et donc moins coûteux, alors même que les deux organismes doivent fonctionner en "chambre de compensation" et n'ont pas vocation à faire eux-mêmes de l'enseignement ou de la formation ?

Dans le schéma retenu, il faudra additionner les coûts fixes de deux structures, le cas échéant séparées de plusieurs centaines de kilomètres, et qui sont pourtant invitées, selon les textes qui les fondent, à "collaborer étroitement".

Plus problématique encore apparaît, d'autre part, la coordination avec d'autres actions communautaires, et en particulier l'organe chargé de promouvoir une collaboration des Etats membres dans le domaine de la formation professionnelle, prévue à l'article 118 du Traité.

L'organisme communautaire spécialement créé pour répondre à la mission prévue par l'article 118 du Traité est le "centre européen pour le développement de la formation professionnelle" ou C.E.D.E.F.O.P., dont le siège est à Berlin et qui organise rencontres, colloques et autres "échanges d'information et d'expérience", outre la publication d'une revue volontiers périodique.

Le règlement instituant la Fondation européenne pour la formation lui prescrit "d'établir des liens étroits avec le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP), avec le programme de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur (Tempus) et tout autre programme à établir par le Conseil afin de fournir une aide aux pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la formation."

Si la coordination avec TEMPUS, subordonnée au bon vouloir des deux organismes, devait au moins trouver sa cohérence au sein du programme PHARE, cadre général de l'aide communautaire aux Etats d'Europe centrale, l'établissement de "liens étroits" avec le CEDEFOP semble poser d'emblée des difficultés considérables.

Il a en effet été choisi de ne pas étendre la compétence du CEDEFOP à des Etats n'appartenant pas à la Communauté. Comment du moins faire bénéficier la nouvelle fondation de l'expérience, ou supposée telle, du Centre de Berlin

puisque les deux organismes sont censés intervenir exactement dans le même domaine, celui de la formation permanente ?

Il semble que certains membres du Conseil aient voulu écarter non seulement une extension du centre de Berlin mais même une association trop étroite avec la nouvelle fondation pour laquelle le maintien d'un contrôle politique sur les orientations choisies est apparu souhaitable.

Cette réserve s'est traduite par la suppression, au moment de l'adoption du règlement, de la mention que contenait la proposition de la Commission, selon laquelle la nouvelle fondation établirait des liens étroits avec le CEDEFOP "notamment en partageant ses locaux et certaines de ses installations".

C'était préjuger là, par la même occasion, et du siège et, implicitement, du régime linguistique.

N'acceptant pas ce fait accompli, les membres du Conseil supprimèrent, dans le règlement finalement adopté, toute allusion à une cohabitation de la fondation et du CEDEFOP à Berlin.

Mais cette suppression a eu pour effet de suspendre l'entrée en vigueur du règlement et par conséquent de la création de la fondation, puisque au terme du dernier article du règlement institutif, celui-ci "entre en vigueur le jour suivant celui où les autorités compétentes (le Conseil sur proposition de la Commission) auront pris une décision sur le siège de la fondation", disposition ajoutée par le Conseil lors de l'adoption du projet de la Commission.

Or la question du siège de la fondation européenne pour la formation se trouve désormais incluse dans le "paquet", ô combien sensible, des autres sièges d'institutions communautaires à fixer (l'agence européenne pour l'environnement est pareillement dans les limbes, attendant que son siège soit fixé pour commencer à s'incarner et à fonctionner).

III. PREMIERS BILANS, PREMIÈRES INTERROGATIONS

A. LA PHASE DE DEMARRAGE : 1990-1991

S'il n'est pas possible d'esquisser le moindre bilan d'une fondation qui n'existe encore que sur le papier du Journal officiel des Communautés européennes, en revanche on peut déjà retracer les six premiers mois de fonctionnement du programme TEMPUS.

Sous l'égide du "Fonds européen de coopération", émanation de la fondation européenne de la culture sise à Amsterdam, un "bureau tempus" a été constitué à Bruxelles avec une vingtaine de personnes ayant pour la plupart collaboré au programme ERASMUS (mobilité d'enseignants et d'étudiants entre universités des Etats membres) ou COMETT (formations associant universités et entreprises de la Communauté).

Ce bureau a commencé à fonctionner dès juin 1990 (alors que le règlement avait été formellement approuvé début mai). Sa première tâche a été de publier et de diffuser un vademecum exposant les objectifs et les moyens du programme et comportant des formulaires de candidature.

Deux bureaux TEMPUS ont été ouverts à Varsovie et Budapest, le programme étant initialement réservé, comme le programme PHARE dont il est un élément, à la Pologne et la Hongrie.

Ce n'est que à la fin septembre qu'il a été étendu à d'autres Etats d'Europe centrale.

Ce développement en deux temps explique que la majorité des demandes parvenues à Bruxelles soient d'origine polonaise ou hongroise, même si dans les deux mois qui ont suivi l'extension, des demandes émanant de l'ex-République démocratique allemande et de Tchécoslovaquie ont pu être prises en considération.

Le succès semble considérable pour ces six premiers mois de fonctionnement partiel, les demandes ayant afflué en nombre si important (1337, selon la communication du commissaire compétent, Mme PAPANDRÉOU, au Conseil "Éducation" du 6 décembre 1990) que seules 12% d'entre elles pourront être retenues.

La ventilation des crédits engagés sur la dotation de 25 millions d'Ecus allouée en 1990 s'établirait ainsi (en millions d'Ecus):

- Pologne : 13,3 - Hongrie : 6,7 - Tchécoslovaquie : 4 - ex R.D.A. : 1

80 % des subventions iraient à des "projets européens communs" et les 20 % restant à des aides à la mobilité de candidats individuels (enseignants ou étudiants, notamment futurs professeurs). Ainsi 650 bourses auraient été allouées à des candidats Polonais, d'un montant de 6.000 Ecus chacune. Les "aides à la mobilité" ne concerneraient qu'une centaine de Hongrois et 70 Tchécoslovaques.

Les projets subventionnés répondent aux objectifs visés et comportent aussi bien le "montage" de filières d'enseignement ou de bourses individuelles d'études dans les domaines de la gestion des entreprises, les techniques de protection de l'environnement, les langues d'Europe occidentale ou encore le droit et l'administration des collectivités locales. Enfin, des demandes ont été formulées, et accueillies, pour constituer des centres d'enseignement à distance apparemment peu ou pas connus dans les Etats éligibles.

Du côté des Etats "offreurs" de formation, il semblerait que parmi les Etats membres de la Communauté, la Grande-Bretagne, suivie de l'Allemagne, ait le mieux saisi l'opportunité du programme... et que la partie française soit un peu "à la traîne".

Des projets exemplaires rapidement bâtis devraient pourtant fonctionner dès l'année universitaire 1990-1991, ainsi celui qui associe l'école des Hautes études commerciales et la Chambre de commerce et d'Industrie de Paris, en France, avec la London Business School en Grande-Bretagne pour créer des enseignements de gestion et d'économie dans le cadre de l'Université de Varsovie.

L'éventuelle participation de pays du G 24 à des "projets européens communs" semble encore embryonnaire.

Ce premier bilan largement positif laisse cependant ouvertes bien des questions sur l'évolution des deux institutions, TEMPUS et surtout la fondation européenne de la formation, lorsqu'elle aura trouvé un siège.

B. PERSPECTIVES ET INCERTITUDES

On mentionnera tout d'abord une interrogation conjoncturelle : la Commission ayant décidé de sous-traiter l'exécution du programme TEMPUS à un bureau extérieur, sous couleur "d'assistance technique", il convient que les procédures d'attribution de ce marché respectent toutes les règles de transparence et de concurrence loyale que la Commission entend imposer aux marchés publics des administrations des Etats membres.

A cet égard, l'attribution à un bureau constitué tout exprès à partir de moyens en personnels empruntés à d'autres

bureaux déjà bénéficiaires de sous-traitances de la Commission, et opportunément situé à Bruxelles ne laisserait pas de causer quelque perplexité.

Il serait souhaitable que les rapports annuels tant de TEMPUS que de la Fondation mentionnent, pour chaque contrat, les soumissionnaires évincés et les critères d'attribution.

Outre ce problème conjoncturel, la multiplication des "filiales" communautaires aux statuts les plus variés, jusqu'aux sociétés de droit privé belge comme dans le cas du bureau TEMPUS pose le problème de l'essaimage des structures de la Commission, en dehors des cadres fixés par les institutions communautaires, notamment pour les recrutements de personnels.

D'une part, les frais de fonctionnement interne du bureau provisoire qui gère le programme 1990-1991 apparaissent fort élevés puisqu'ils représentent 10 % de la dotation et quelque 2 millions d'Écus, soit 14 millions de francs environ. D'autre part, le recours à une nouvelle structure externe constitue une dérive comparable à la pratique des "mini-budgets" qui a appelé à plusieurs reprises les critiques de la Cour des Comptes des Communautés européennes.

La poursuite du programme TEMPUS, devrait être marquée par une sensible augmentation pour l'année universitaire 1991-1992 (sans doute voisine du doublement, de 25 à 50 millions d'Écus) qui pourrait varier en fonction des demandes des Etats éligibles selon le choix qu'il feront, dans le cadre du programme PHARE, d'affecter une part plus ou moins importante aux aides à la restructuration des filières d'enseignement ou à la mobilité éligibles à TEMPUS, ou aux interventions directement économiques, relevant des autres crédits PHARE.

La question la plus délicate, cependant, demeure celle de la place des interventions communautaires par rapport aux relations bilatérales entre Etats membres de la Communauté et Etats d'Europe centrale, et la question connexe de la pérennisation éventuelle de ces interventions, spécialement par la création d'un nouvel organe communautaire permanent, la fondation européenne pour la formation.

En effet, si l'institution d'un centre coordonnateur comme TEMPUS est justifiée pour la phase de mise en place d'un réseau de partenaires transeuropéens, l'effort d'adaptation des structures tant universitaires que de formation professionnelles doit ensuite se poursuivre de façon autonome et décentralisée.

L'effort de coordination ne doit pas se muer, lorsque les bases nouvelles auront été consolidées, en une planification

transeuropéenne des systèmes de formation et des échanges universitaires, alors même que les Etats d'Europe centrale sortent précisément d'une désastreuse expérience de gestion bureaucratique de toutes les activités de la société.

On doit souligner en outre que l'état des structures de l'enseignement supérieur pas plus que l'évolution politique des Etats éligibles ne justifient la prolongation indéfinie d'une tutelle, fût-elle bienveillante, d'un organisme bruxellois sur les réformes entreprises.

Certains Etats éligibles (la Tchécoslovaquie en particulier), ont d'ores et déjà manifesté le désir de monter eux-mêmes les projets avec des partenaires occidentaux de leur choix et de présenter ces projets à l'éligibilité à TEMPUS. On peut supposer que cette procédure décentralisée serait garante d'une meilleure adaptation des offres aux besoins et, par conséquent, de l'efficacité des aides.

Invités au Conseil "Education" du 6 décembre 1990, les ministres Hongrois, Polonais, Tchèque et Slovaque ont précisé leurs priorités dans l'ordre suivant : "formation des formateurs", en vue de la requalification des enseignants ; formation professionnelle des jeunes ; échanges avec les scientifiques occidentaux, le ministre Tchèque indiquant qu'actuellement chaque université ne pouvait financer, par an, qu'un seul voyage, pour un seul candidat. Le ministre Hongrois, tout en souhaitant ces échanges, a mentionné le risque que les étudiants ou chercheurs ne restent à l'Ouest...

Il ne serait pas moins choquant que les structures communautaires de coordination des aides au redémarrage des Etats d'Europe centrale dans le cadre du programme PHARE et de ses volets enseignement supérieur et formation professionnelle, s'arrogent peu à peu la conduite de l'ensemble des relations des Etats membres avec les Etats d'Europe centrale.

On peut à cet égard s'interroger sur l'opportunité de la non-inscription de la Roumanie dans la liste des Etats éligibles dans le *vade mecum* publié par le Bureau TEMPUS pour recueillir les candidatures pour l'année 1991-1992. Le Conseil du 17 septembre 1990 a en effet étendu le bénéfice du Programme PHARE, et par conséquent de TEMPUS et de la future Fondation, non seulement à la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Bulgarie, mais également à la Roumanie, tout en subordonnant l'éligibilité de ce dernier Etat à une nouvelle décision.

M. Yves GUÉNA dans son rapport au nom de la commission des Finances du Sénat sur le budget des affaires étrangères pour 1991 (cf. doc. n° 85, 1^{ère} session ordinaire de 1990-1991, Tome III, annexe n° 1) a d'ailleurs souligné "l'émergence d'une

politique étrangère communautaire", illustrant notamment à partir du programme PHARE "la substitution progressive des compétences nationales par celles de la Communauté."

Le rapport de M. Jacques CHAUMONT, au nom de la commission des Finances sur les relations financières avec les Communautés européennes (doc. n° 85, 1^{ère} session ordinaire de 1990-1991, Tome II) qui consacre une section à "l'action internationale de la Communauté", illustrée notamment par la description de "la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale", souligne que "dans le domaine international, la politique bilatérale est désormais doublée par une politique communautaire active : les dépenses que la France versera à la Communauté pour mener une politique internationale représentent près de 4,1 milliards de francs en 1991, soit 31 % du budget des affaires étrangères". Le rapporteur souligne encore que l'implication croissante de la Communauté dans la politique internationale marque "une substitution progressive du pouvoir des Etats, par celui de la Communauté européenne y compris dans le domaine diplomatique."

Dès lors, ces actions devraient suivre les procédures prévues par l'Acte Unique européen pour la coopération politique. On ne peut qu'éprouver la plus grande perplexité devant les propositions initiales de la Commission qui, pour le Programme TEMPUS comme pour la Fondation européenne pour la Formation, remettaient en cause l'équilibre institutionnel résultant de la décision "comitologie" du Conseil, approuvée par la Cour de Justice des Communautés européennes. Ainsi la Commission s'attribuait seule la mise en oeuvre de TEMPUS, se référant seulement à l'assistance du Comité institué dans le cadre du programme PHARE. Ce qui revient à dire qu'une fois le budget acquis et les orientations approuvées, la Commission disposait d'un blanc-seing, assorti de quelque 25 millions d'Ecus en année de démarrage, bientôt portés à 50 millions par an. De même, la Commission s'attribuait le pouvoir de nomination du directeur ainsi qu'un droit de veto sur le programme annuel, que le Conseil de direction n'aurait pu adopter qu'en "accord" avec elle.

S'agissant d'actions décidées sur la base de l'article 235, c'est-à-dire hors des compétences de la Communauté normalement prévues par le Traité (et c'est triplement le cas pour TEMPUS : *ratione loci*, puisque le programme intervient hors du champ géographique de la Communauté, *ratione materiae* puisque ni l'enseignement ni les relations internationales ne figurent dans les compétences communautaires), on ne saurait approuver la remise en cause, subreptice, de l'équilibre institutionnel établi par les Traités et précisé, en ce qui concerne les compétences d'exécution de la Commission, par la décision du Conseil sur la "comitologie", confirmée par la Cour de Justice des Communautés.

Ces remarques doivent être renouvelées avec plus de force encore au sujet de la future fondation européenne pour la formation. En effet, il s'agit de rien de moins que d'instituer un organe communautaire permanent qui prendrait en charge la formation professionnelle dans les Etats éligibles. Si on doit souhaiter un rapide et massif transfert de savoir-faire pour accompagner les flux d'investissements qui se perdraient s'ils ne rencontraient pas les ingénieurs, les techniciens, les gestionnaires capables de les exploiter, on doit marquer en revanche les plus expresses réserves quant à la pérennisation d'une structure communautaire spécifique.

On mentionnera pour mémoire les difficultés de gestion, au simple niveau national, d'un système de soutien à la formation permanente en renvoyant à l'exposé de M. André LAIGNEL, lors de l'examen du budget de la formation professionnelle, évoquant les orientations et les contrôles de l'A.F.P.A. Pour mémoire... et pour nourrir la réflexion sur les chances d'efficacité d'un programme paneuropéen, nouvelle occasion aussi de clarifier l'application du principe de subsidiarité.

Qui plus est, la Fondation européenne pour la formation pourrait engager "de sa propre initiative" des projets dits "pilotes" de formation sans partenaires occidentaux ni demande expresse des Etats éligibles. Nul doute que la Fondation n'ait bientôt une tendresse particulière pour ces enfants de ses propres oeuvres plutôt que pour ceux qu'on lui confie en tant que "structure porteuse", à l'instar du développement des "projets d'intérêt communautaire" dans la politique structurelle communautaire.

La vocation des interventions communautaires par le truchement de la Fondation européenne pour la formation est-elle bien de se transformer de simple "chambre de compensation" transeuropéenne des demandes d'aides et des offres de formation, en nouvelle Ecole universelle ?

Enfin, non contente de prévoir la pérennisation de son action et l'attribution de subventions à des "projets pilotes" discrétionnairement montés et gérés, la Commission proposait d'épargner à la future fondation les tracasseries d'un comité de gestion, se réservait la nomination du directeur, s'attribuait trois représentants au conseil de direction qui n'aurait eu d'autres pouvoirs que de transmettre le projet de budget à la Commission et d'adopter, à la majorité simple, sur proposition du Directeur, le "programme annuel de travail de la Fondation". Encore ce pouvoir était-il partagé avec la Commission qui devait lui donner son "accord".

On ne saurait trop souligner que l'aide à la formation professionnelle sur les fonds communautaires ne peut constituer

qu'un soutien, fût-il massif et rapide, à la mise en place de structures de formation professionnelle initiale et continue dans les Etats d'Europe centrale.

Le but ne doit-il pas être d'amener ces pays à prendre le relais et à conduire de façon autonome sur des bases réformées leurs politiques de formation, et le point d'arrivée souhaitable étant de permettre à terme l'adhésion à la C.E.E. des Etats d'Europe centrale au fur et à mesure qu'ils en rempliront les conditions? et, en attendant, ne convient-il pas de prévoir la possibilité de participer aux programmes communautaires spécifiques (ERASMUS, COMETT, LINGUA)?

Cette mise en commun des moyens aurait au moins l'avantage de supprimer la multiplication des "guichets" et des frais fixes diminuant l'impact des interventions et obérant de façon occulte le budget communautaire.

On n'aperçoit pas d'ailleurs ce qui s'opposerait de façon dirimante à l'ouverture des programmes communautaires à certains Etats d'Europe de l'Est, puisque le Conseil, sur proposition de la Commission, a arrêté le 26 juin 1990 une résolution tendant à "intégrer progressivement dans le cadre du programme COST - coopération dans le domaine de la recherche scientifique et technique - les Etats d'Europe centrale et orientale" (action qui n'est pas sans rapport avec l'objet de TEMPUS et de la Fondation).

Besoins spécifiques de ces Etats? Mais ceux de la Grande-Bretagne et du Portugal sont-ils plus homogènes? Le Programme ERASMUS de mobilité interuniversitaire ne pourrait-il comprendre la Humboldt Universität ou l'université Jagellon de Cracovie? Et alors même qu'il est en cours d'ouverture à d'autres Etats non communautaires, ceux de l'A.E.L.E. ...

En quoi les besoins de formation linguistique sont-ils inconciliables avec les objectifs du Programme LINGUA destiné à favoriser l'apprentissage des principales langues d'Europe occidentale, enseignements que demandent précisément les Etats d'Europe centrale?

Il conviendrait de mettre un terme à l'essaimage des actions communautaires sous les formes juridiques les plus diverses y compris des sociétés privées de droit belge, de les rassembler sur quelques orientations périodiquement rediscutées au niveau politique, et enfin de veiller à ce que cet éparpillement, outre son coût, ne remette pas peu à peu en cause l'équilibre institutionnel de la Communauté.

Même empruntant les espèces respectables de la magnanimité, de la bienveillance et de la compassion universelles, l'action communautaire, spécialement quand elle s'étend en dehors des compétences prévues par le Traité et quand elle touche aux relations diplomatiques, doit être soumise au contrôle politique, c'est-à-dire aux délibérations du Conseil à l'unanimité, et respecter aussi le principe de subsidiarité, non seulement à l'égard des Etats membres mais, s'agissant de TEMPUS et de la Fondation, à l'égard également des Etats d'Europe centrale qui, pour être pauvres et blessés, n'en ont pas moins conquis de haute lutte leur droit à l'autonomie politique. En un mot, la coordination doit être temporaire, limitée aux exigences de la meilleure efficacité et ne doit pas se muer en tutelle communautaire de la multiplicité des relations parfois très anciennes, entre tous les Etats du vieux continent enfin réconcilié avec lui-même.

IV. LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

Réunion du 23 janvier 1991

M. Guy Cabanel a présenté son rapport, au cours de la réunion de la Délégation, le 23 janvier 1991. Le rapporteur a tout d'abord replacé ces interventions communautaires au sein du programme PHARE sur lequel la délégation avait précédemment adopté un rapport d'information présenté par M. Claude Estier.

Le rapporteur a décrit les structures du programme Tempus (programme de mobilité transeuropéenne pour l'enseignement supérieur) qui vise à favoriser, par des actions de coopération entre établissements d'enseignement supérieur d'au moins deux Etats membres et institutions universitaires des Etats éligibles, la restructuration des filières d'enseignement supérieur en Pologne et Hongrie. Il a indiqué que ce programme a été, dans un deuxième temps, étendu à d'autres Etats : ex-R.D.A. (pour un an), Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Bulgarie et, en principe, Roumanie (sous réserve d'une nouvelle décision du Conseil). Le programme Tempus peut également soutenir des projets individuels d'échanges d'enseignants ou d'étudiants.

M. Guy Cabanel, rapporteur, a proposé à la délégation d'approuver le programme Tempus dans la mesure où il s'agirait de structures légères et transitoires et que seraient respectés le principe de subsidiarité de l'intervention communautaire et le maintien de l'autonomie tant de l'action diplomatique des Etats membres que des relations directes interuniversitaires. Il a proposé de même d'approuver l'institution auprès du Programme Tempus d'un comité de gestion.

M. Jacques Genton, président, a alors soumis cette partie des propositions de conclusions à la discussion de la délégation. A M. André Jarrot, qui a évoqué le cas de la Yougoslavie qui fut naguère plus ouverte que d'autres Etats d'Europe centrale et orientale, M. Guy Cabanel, rapporteur, a indiqué que la Yougoslavie n'a pas encore parachevé sa mutation démocratique, à la différence de la Hongrie ou de la Pologne, par exemple.

M. André Rouvière a demandé, pour sa part, si les propositions du rapporteur soulignant que le programme Tempus ne doit pas porter atteinte à la compétence des Etats membres de développer leurs relations avec les Etats d'Europe centrale ne relèvent pas davantage d'appréhensions que de constatations, dans la

mesure où ce programme n'impliquerait aucunement l'interdiction d'aides nationales.

M. Michel Caldaguès a souligné que rien actuellement ne saurait s'opposer au développement de relations bilatérales entre les différents Etats communautaires et les Etats d'Europe centrale et orientale. Il s'est interrogé également sur l'éligibilité de la Roumanie aux aides communautaires alors même que seulement une demande sur dix émanant des Etats ayant, eux, parachevé leur démocratisation pourra être satisfaite.

M. Guy Cabanel, rapporteur, a répondu qu'il était souhaitable de réaffirmer que les Etats peuvent maintenir des relations bilatérales puisque la Commission demande à être informée de tout projet bilatéral et entendrait leur donner son label ; au sujet de la Roumanie, il a évoqué un projet concret d'aide à la restructuration d'établissements hospitaliers.

Le rapporteur a décrit ensuite les structures et les méthodes d'intervention de la Fondation européenne pour la formation, indiquant que, si la décision de création et le budget ont été votés, la Fondation n'a pu encore commencer à fonctionner, faute d'une décision sur sa localisation, renvoyée à la fixation globale du siège de différentes institutions communautaires.

Tout en proposant d'approuver la création de cette Fondation qui vise à soutenir la restructuration des filières de formation professionnelle dans les mêmes Etats que ceux éligibles au programme Tempus, le rapporteur a exprimé des réserves sur quelques aspects de cette institution. L'absence de fixation d'une durée de fonctionnement (à la différence du programme Tempus limité à cinq ans) ainsi que la possibilité de lancer des "projets pilotes" sans partenaires universitaires dans la Communauté ni demandes précises d'un Etat éligible, comporteraient le risque d'une "bureaucratization" des aides à la formation qui devraient demeurer souples et temporaires.

M. André Rouvière a demandé s'il est bien opportun de désapprouver la possibilité pour la Fondation d'engager ces "projets pilotes", et a observé que l'absence de terme à l'intervention communautaire n'implique pas nécessairement une pérennisation indéfinie de la nouvelle Fondation.

M. Guy Cabanel, rapporteur, ayant souligné que la compétence et les méthodes de la Fondation demeuraient floues et que les "projets pilotes" pouvaient se traduire par le développement d'actions directes de formation peu adaptées tant aux moyens de la

Fondation qu'aux besoins des Etats éligibles, M. André Rouvière est convenu qu'il y a lieu d'éviter tout enchevêtrement des compétences.

A M. Maurice Blin qui remarquait que la Fondation, qui ne dispose pas de moyens propres, devra faire des appels d'offre, le rapporteur a souligné qu'il n'y avait aucun critère imposé pour le choix des universités par la Fondation et qu'elle aurait même la possibilité d'engager elle-même des formateurs.

A M. Michel Caldaguès, qui s'interrogeait sur l'identité des destinataires des conclusions de la délégation et sur la portée d'observations visant des décisions déjà acquises, M. Jacques Genton, président, a rappelé que la délégation peut, en application d'une décision du Bureau du Sénat, décider que ces conclusions soient imprimées et distribuées comme document parlementaire et adressées aux ministres compétents ; il a de plus confirmé à M. Michel Poniatowski qu'elles sont également envoyées aux secrétariats des commissions compétentes du Parlement européen.

M. Guy Cabanel, rapporteur, a souligné que le problème de la portée de ces conclusions ne se pose pas pour Tempus qui fonctionne de façon satisfaisante et que, pour la Fondation, les observations de la délégation pourront être prises en considération, notamment par la Commission et par le Gouvernement français, puisque son fonctionnement est encore suspendu à la décision sur le siège.

A M. Marcel Daunay, qui a demandé si des actions locales d'aides à la formation agricole dans des Etats d'Europe centrale et orientale peuvent bénéficier du soutien communautaire, M. Guy Cabanel, rapporteur, a indiqué que c'est précisément un domaine qui pourrait bénéficier de l'intervention de la Fondation européenne pour la formation.

Après avoir retenu la suggestion de M. André Rouvière modifiant la rédaction du paragraphe qui exprimait des réserves quant aux "projets pilotes", pour mentionner que la délégation "s'inquiète" de cette possibilité, plutôt qu'elle la "désapprouve", la délégation a adopté les conclusions proposées par M. Guy Cabanel.

V. CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

Considérant que les bouleversements survenus en Europe centrale imposent à la Communauté un défi majeur dont l'enjeu est la solidarité du vieux continent et la constitution d'un espace de liberté et de prospérité, puissant pôle de diffusion de l'idéal européen désormais commun ;

Considérant que la consolidation de l'évolution démocratique des Etats d'Europe centrale et la restauration de leurs économies appellent non seulement des flux massifs d'investissements et de savoir faire, mais aussi la constitution d'appareils de formation propres à faire vivre les structures démocratiques et à exploiter les potentialités économiques ;

Estimant que la conjonction de ces actions peut contribuer de façon décisive à l'amélioration des conditions d'existence dans les Etats d'Europe centrale et par conséquent à la stabilité de leurs institutions ;

Ayant approuvé le rapport d'information de M. Claude ESTIER sur le programme communautaire d'aides aux pays d'Europe centrale "PHARE", présenté à la délégation le 8 novembre 1990 ;

LA DÉLÉGATION,

Approuve l'institution, au sein du programme PHARE, d'aides spécifiques à la formation tant universitaire que professionnelle ;

Considère que ces mesures doivent être coordonnées avec les orientations du programme PHARE pour que les formations soient adaptées aux besoins du développement économique et social des Etats éligibles ;

- Quant aux structures de TEMPUS :

Approuve l'institution du programme TEMPUS, pour soutenir l'adaptation des structures d'enseignement de niveau universitaire des Etats d'Europe centrale et les projets individuels d'échanges transeuropéens d'enseignants ou d'étudiants ;

Approuve de même l'ouverture du programme à toutes les structures d'enseignement tant dans les Etats membres offreurs de formation que dans les Etats éligibles ;

Approuve les structures du programme et notamment l'institution d'un comité de gestion associant les représentants des Etats membres et de la Commission, qui garantit l'équilibre des compétences dans l'exécution des politiques communautaires ;

Considère en effet que la démultiplication de l'action communautaire en "agences" ou "bureaux" extérieurs ne doit pas aboutir à modifier l'équilibre institutionnel ni limiter l'application des règles budgétaires et du contrôle de la Cour des Comptes des Communautés européennes ;

Considère qu'il en va spécialement ainsi quand l'action communautaire ressortit à l'article 235 et n'entre donc pas dans les compétences normalement prévues par le Traité, ce qui est doublement le cas s'agissant de TEMPUS qui intervient à la fois dans le domaine de l'enseignement, étranger aux compétences de la Communauté, et hors du champ géographique des Etats membres ;

Approuve le calendrier fixé pour l'exécution de ce programme, comportant une première phase pilote de trois ans qui fera l'objet d'un rapport d'évaluation avant de se poursuivre éventuellement jusqu'en 1995 ;

S'interroge sur l'opportunité de pérenniser un organisme de coordination centralisé pour aider à la restructuration des filières d'enseignement supérieur des Etats d'Europe centrale ;

Considère qu'il y aura lieu d'examiner si les progrès de la démocratie dans ces Etats ainsi que les effets des aides à la restructuration de leurs systèmes de formation ne leur permettront pas de conduire ultérieurement de façon autonome leur politique de formation comprenant, le cas échéant, des échanges directs avec des universités ou des institutions d'enseignement d'Europe occidentale, comme la Tchécoslovaquie en a d'ores et déjà exprimé le souhait ;

Estime en effet que le rôle de coordination des aides et de "chambre de compensation" du bureau chargé de gérer le programme TEMPUS ne se justifie qu'autant que durent les profonds déséquilibres et la désorganisation des systèmes de formation en Europe de l'Est et qu'il convient d'éviter avec une éventuelle pérennisation du contrôle centralisé des échanges universitaires, toute dérive vers une tutelle coûteuse et infondée tant au regard des compétences communautaires que de la maturité des pays éligibles ;

Souligne que l'effort de coordination ne doit pas se muer subrepticement en une planification paneuropéenne des systèmes de formation et des échanges interuniversitaires, alors même que les

Etats d'Europe centrale sortent précisément d'une désastreuse expérience de planification bureaucratique ;

Estime que la libre concurrence dans l'offre de formation doit permettre à terme de mieux répondre aux besoins des centres universitaires et des agents économiques des Etats d'Europe centrale, dans le respect de leur autonomie ;

Rappelle enfin que le principe de subsidiarité trouve spécialement son application lors de la mise en oeuvre de politiques fondées sur l'article 235, c'est-à-dire hors des compétences communautaires prévues par le Traité ;

- S'agissant des Etats éligibles au programme TEMPUS

Approuve l'extension du programme initialement prévu au seul bénéfice de la Pologne et de la Hongrie ;

Déplore que le souhait français d'extension du programme TEMPUS à d'autres Etats de l'Europe centrale n'ait été que très tardivement pris en compte ;

Souligne que ce retard a empêché la prise en considération équilibrée des dossiers provenant des divers Etats éligibles et qu'il risque d'amoinrir la valeur de certains projets, hâtivement bâtis pour consommer en quelques semaines les crédits prévus ;

Approuve l'extension du programme, outre la Pologne et la Hongrie, à la Tchécoslovaquie, puis en 1991, à la Yougoslavie et à la Bulgarie ;

Souligne que le principe de l'extension à la Roumanie du programme PHARE et par conséquent de TEMPUS a également été retenu mais demeure suspendu à une nouvelle décision du Conseil, en fonction de l'évolution de la situation roumaine ;

S'interroge sur la prolongation et la généralité de l'exclusion des demandes émanant de Roumanie, Etat non mentionné dans le "*vade-mecum*", pour l'année universitaire 1991-1992 ;

Considère que la mise en place d'enseignements d'histoire, de libertés publiques, de droit constitutionnel et électoral ou d'administration publique par exemple pourrait contribuer à préparer les esprits et les structures aux progrès très souhaitables de la démocratie dans ce pays ;

Considère de même que les demandes individuelles d'aides au recyclage des enseignants devraient pouvoir être examinées cas par cas, directement, et le cas échéant accueillies ;

Estime que (dans certains domaines au moins) les demandes émanant de Roumanie devraient être accueillies qu'il s'agisse de renforcer les secteurs humanitaires (médecine notamment) ou de remédier à des situations préjudiciables à tous (par exemple les nuisances à l'environnement) ;

Estime que, à tout le moins, les projets qui consistent à envoyer en Roumanie des enseignants des Etats membres pour créer ou moderniser des structures d'enseignement devraient pouvoir bénéficier du soutien du programme TEMPUS dans la mesure même où le contrôle de la substance et de l'utilisation de ces concours ne saurait être détourné ;

Affirme en tout cas que le programme TEMPUS ne saurait, sous couleur de "coordination", s'arroger le monopole des échanges trans-européens ;

Considère en effet que le programme TEMPUS, pas plus que le programme PHARE, fondés sur l'article 235 du Traité ne sauraient être interprétés comme transférant au niveau communautaire l'entière compétence des relations des Etats membres avec les Etats d'Europe centrale ;

Souligne que les relations bilatérales que la France entretient traditionnellement avec certains de ces Etats doivent pouvoir comporter des aides ou des échanges dans le domaine universitaire, en complément et indépendamment des interventions éligibles au programme TEMPUS ;

- Quant à la fondation européenne pour la formation ;

LA DÉLÉGATION,

S'interroge sur la pertinence de la création de deux organes distincts, TEMPUS et la fondation, alors même que leurs missions seront connexes : formation universitaire d'une part, formation professionnelle d'autre part, et intéresseront des partenaires communs pour les formations initiales ou continues les plus qualifiées, à l'égard desquelles le transfert de savoir faire occidental est le plus nécessaire ;

Souhaite que la fondation soit une structure légère, qui exploite l'expérience du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, installé à Berlin mais agisse également en concertation avec l'organisme gérant le programme TEMPUS à la compétence géographique identique ;

Souhaite que le siège de la fondation soit fixé en tenant compte à la fois de la nécessaire efficacité de cette "chambre de

compensation" des demandes et des offres de formation professionnelle, et de l'équilibre à trouver dans la localisation des diverses institutions européennes ;

Approuve l'organisation de la fondation, comprenant un comité de gestion et le contrôle de la Cour des Comptes européenne ;

S'inquiète en revanche de la possibilité, même exceptionnelle, reconnue à la fondation de financer directement des projets dits "pilotes" sans partenaires à partir des Etats communautaires ou dans les Etats éligibles ;

Considère en effet que cette possibilité aboutit à faire de la fondation un organisme de gestion et non de coordination, et constitue une dénaturation de l'action communautaire qui ne saurait être approuvée ;

Marque les plus expresses réserves quant à la pérennisation de cet organisme auquel il n'est pas fixé de terme, à la différence de TEMPUS ;

Déplore en effet que soit constitué un nouvel organisme communautaire, alors même qu'il répond à un besoin qu'on peut espérer temporaire : la mise en place de structures de formation professionnelle dans les Etats d'Europe centrale, et que cet organisme intervient hors du champ géographique des compétences communautaires ;

Souligne que la Communauté n'a pas pour mission de prendre en charge définitivement la formation des électriciens ou des peintres en bâtiment, ni même des informaticiens en Bulgarie ou en Yougoslavie, mais qu'elle doit seulement aider à la modernisation de structures de formation professionnelle, par un transfert rapide et massif de savoir faire sans doute, qui doit cependant constituer une aide temporaire à l'instar du programme TEMPUS ;

Sous réserve que soient respectés non seulement le principe de subsidiarité au regard des compétences des Etats membres mais aussi l'autonomie des Etats d'Europe centrale éligibles, et sous réserve également de l'affirmation du caractère temporaire de la prise en charge communautaire de l'effort de restructuration des systèmes d'enseignement et de formation dans ces Etats, la délégation approuve l'institution du programme TEMPUS et de la fondation européenne pour la formation.