

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

Mercredi 5 juin 2013  
16 heures 30

## Commission des affaires européennes

**Compte rendu n° 66**

I. Communication de M <sup>me</sup> Annick Girardin sur le marché d'échange de quotas de CO <sub>2</sub> (ETS) dans le secteur de l'aviation.....	2
II. Communication de la présidente Danielle Auroi, MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, sur les Balkans.....	7
III. Communication de Mme Sandrine Doucet sur le programme Erasmus. ....	12

**Présidence de  
M<sup>me</sup> Danielle  
Auroi**  
*Présidente*



## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

**Mercredi 5 juin 2013 à 16 heures 30**

**Présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi**

*La séance est ouverte à 17 heures*

### **I. Communication de Mme Annick Girardin sur le marché d'échange de quotas de CO<sub>2</sub> (ETS) dans le secteur de l'aviation.**

**Mme Annick Girardin, rapporteure.** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, toutes les compagnies aériennes qui atterrissent ou décollent depuis l'Union européenne – pour des vols intra ou extracommunautaires - auraient dû acheter des quotas d'émission de CO<sub>2</sub>, pour compenser leurs émissions, sous peine de devoir acquitter une sanction de 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> émise en dépassement des quotas alloués.

La mise en œuvre de cette législation, adoptée en 2008, est à l'origine d'une crise diplomatique majeure. Des pays tels que les États-Unis, l'Inde, la Chine, la Russie ou le Brésil, ont pris, ou menacé de prendre, des mesures de rétorsions contre des compagnies aériennes communautaires - par exemple en limitant le survol de certaines zones - voir ont interdit par la loi à leurs compagnies de respecter la législation européenne.

Cette situation inédite, de très grande tension, a conduit l'Union européenne à suspendre une législation dont l'application à l'aviation civile m'apparaît à la fois inopportune et inefficace pour atteindre un objectif que nul ne conteste : lutter contre le réchauffement climatique. Dans le domaine des vols intercontinentaux, il n'existe pas en effet d'alternative à l'avion, qui pourrait être encouragée par le système de marché de quotas.

Il est incontestable que l'extension à l'aviation civile du système communautaire d'échanges d'émission (ETS) s'avère particulièrement problématique pour des raisons juridiques de principe - l'application à des pays tiers d'une législation communautaire - mais également de cohérence avec la Convention de Chicago qui a fondé l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale).

Il convient également de relever que si le système des « quotas carbone » est issu des accords de Kyoto, ces derniers prévoyaient expressément l'exclusion des transports internationaux du système mis en place. Les émissions de gaz à effet de serre des transports maritimes et aériens devaient être limitées par des mécanismes relevant des organisations internationales compétentes, OMI et OACI.

Il est donc difficile pour l'Union européenne de s'appuyer sur le protocole de Kyoto pour essayer de justifier la mise en place unilatérale d'un système visant à limiter les émissions de CO<sub>2</sub>, s'affranchissant des cadres de l'OACI et l'OMI.

Pour éteindre l'incendie diplomatique ainsi allumé l'Union européenne a suspendu pour un an l'application à l'aviation civile du système des quotas carbone, mais uniquement pour les vols internationaux en s'appuyant sur la perspective d'aboutissement des travaux en cours à l'OACI, sur la limitation des émissions de CO<sub>2</sub>, devant aboutir lors de l'Assemblée

générale de septembre 2013.

Le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE), établi par la directive du 13 octobre 2003, repose sur un mécanisme de droits d'émissions de CO<sub>2</sub> mis en œuvre au sein de l'Union européenne dans le cadre de la ratification par l'Union européenne du protocole de Kyoto. Ces sujets, et les négociations internationales qui y sont liées, ont fait l'objet de plusieurs rapports d'information de nos collègues Bernard Deflesselles et Jérôme Lambert.

À partir de 2012, le SCEQE s'applique aux émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation civile en application de la directive 2008/101/CE du 19 novembre 2008.

La proposition initiale de la Commission qui consistait à couvrir les vols intra-européens dans un premier temps, a été étendue aux vols internationaux, sous la pression du Parlement Européen, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Il était ainsi prévu que les compagnies aériennes, quelles que soient leur nationalité, doivent obtenir des quotas pour couvrir les émissions produites par leurs avions desservant des aéroports européens. Les quotas doivent être alloués pour l'année 2012, à hauteur de 97 % des émissions historiques du secteur de l'aviation, et pour l'année 2013, à hauteur de 95 %.

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, toutes les compagnies aériennes qui atterrissent ou décollent dans, ou de, l'Union auraient dû acheter des quotas d'émission de CO<sub>2</sub> pour compenser leurs émissions, sous peine d'une sanction de 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> émise en dépassement des quotas alloués, ce en application de la directive 2008/101CE. En cas d'infraction persistante, la Commission européenne peut en dernier ressort interdire de vol certaines compagnies au départ et à la sortie de l'Union.

La difficulté majeure générée par cette législation est lié au fait qu'elle a été mise en place par l'Union européenne de manière isolée, sans concertation avec ses partenaires, suscitant ainsi beaucoup d'incompréhensions, en particulier des États-Unis, où la Chambre des représentants a adopté, le 24 octobre 2011, un projet de loi interdisant aux compagnies aériennes américaines de participer au SCEQE.

Depuis l'origine les États tiers n'ont cessé de contester l'approche de l'Union européenne. Une déclaration a été signée par 26 pays réunis début octobre 2011 à New Delhi par laquelle ils expriment leur opposition à l'ETS européen.

Cette déclaration a ensuite été adoptée par le conseil de l'OACI en novembre 2011. De nombreux États envisagent aussi l'utilisation de l'article 84 de la convention de Chicago, concernant le règlement des différends.

La Chine et l'Inde ont interdit à leurs compagnies ressortissantes de se conformer à la directive européenne - en février et mars 2012. Le Président Obama a signé le 27 novembre une loi permettant au Secrétaire aux transports de protéger les compagnies américaines de l'application de l'ETS européen.

Aussi des négociations se sont-elles engagées dans le cadre de l'OACI pour trouver une solution ; avec une difficulté, le fait que l'Union européenne ne soit pas membre de l'OACI. L'OACI s'est engagée à présenter une approche globale pour le secteur de l'aviation pour sa 38<sup>e</sup> Assemblée à l'automne 2013.

Un groupe de travail d'experts se réunit depuis février 2012 pour élaborer cette proposition, et un groupe de haut niveau, représentant 17 États membres, a été constitué début novembre 2012 pour traiter des sujets politiques.

Cette situation m'a amenée à rencontrer les plus hautes autorités de l'OACI ainsi que la délégation américaine qui s'est montrée relativement ouverte à une solution équivalente aux souhaits des Européens, mais élaborée dans le cadre de l'OACI et axée sur la promotion des carburants plus propres.

La contestation a également été portée devant les juridictions européennes : en effet, plusieurs compagnies et associations de compagnies aériennes américaines et canadiennes ont contesté la conformité par rapport au droit international de l'application du SCEQE aux compagnies aériennes de pays tiers. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a ainsi dû se prononcer sur la conformité de la directive à la Convention de Chicago du 7 septembre 1944, relative à l'aviation civile internationale, et à la position de l'Organisation internationale de l'aviation civile sur les rejets polluants. La Cour a conclu, le 21 décembre 2011, à l'absence de violation du droit international coutumier : « ni le principe de territorialité, ni celui de souveraineté des États tiers ne sont méconnus pas la directive dès lors que le système ETS n'est applicable que lorsque les aéronefs sont présents physiquement sur le territoire de l'Union et ainsi soumis à la pleine juridiction de l'Union. »

Concernant le respect de la Convention de Chicago de 1947 sur le transport aérien, qui exempte le kérosène utilisé par l'aviation de taxes, la Cour estime que celui-ci a été respecté car « il n'existe pas (...) de lien direct et indissociable entre la quantité de carburant détenue ou consommée par un avion et la charge pécuniaire incombant à l'exploitant d'un tel avion dans le cadre du fonctionnement du système d'échange de quotas ». Cette analyse peut être discutée dans la mesure où il existe un lien étroit entre la consommation d'un moteur et les émissions de CO<sub>2</sub>.

En conclusion, nul ne peut sérieusement contester l'objectif de réduction des gaz à effet de serre. La contribution de l'aviation aux émissions de CO<sub>2</sub> est actuellement de moins de 3 %, mais elle progresse en raison de la croissance du transport aérien.

Avant plusieurs décennies, l'aviation n'aura pas d'alternatives aux hydrocarbures liquides. En matière aéronautique, les sources d'énergies de forte densité (forte puissance, faible masse du système propulsif et du carburant) sont à privilégier pour garantir la plus grande efficacité énergétique. Les alternatives aux hydrocarbures envisagées dans les transports terrestres, comme les batteries ou la pile à combustible, présentent toutes des densités très inférieures.

Dans l'état actuel des technologies, leur application au transport aérien se ferait au détriment de l'efficacité énergétique : il n'est donc pas envisagé d'alternative aux hydrocarbures avant 2050.

Néanmoins il existe des pistes intéressantes d'amélioration des carburants aéronautiques. Le remplacement progressif des carburants fossiles par des carburants renouvelables et durables, à faible empreinte carbone, est donc une priorité pour l'aviation.

La Commission européenne a défini une feuille de route ayant pour objectif la production de 2 millions de tonnes de biocarburant aéronautique à l'horizon 2020. Cela représenterait 3 % à 4 % de la consommation européenne de carburant aéronautique.

Transposé à la France, cet objectif reviendrait à produire environ 200 000 tonnes de biocarburant aéronautique soit moins de 10 % de la production de biocarburants destinés aux transports terrestres.

Nous n'avons, me semble-t-il, que trois voies possibles pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation.

La limitation du transport aérien : en encourageant le développement des compagnies *low cost* l'Union européenne ne va pas dans cette voie, et tarde à instruire les plaintes pour concurrence déloyale de certaines compagnies irlandaises.

Le renouvellement plus rapide d'avions, moins consommateurs en carburant et moins bruyants. C'est sans doute la meilleure voie mais cela implique que les compagnies aériennes retrouvent une santé financière, compromise par la politique évoquée au point précédent.

Encourager l'utilisation de combustibles moins polluants, les États-Unis se sont engagés dans cette voie qui est sans doute la plus rapide à mettre en œuvre.

**M. Jean-Louis Roumegas.** Je ne ferai pas d'objection au contenu du rapport mais je soulignerai qu'il faut replacer ce système des quotas de l'aviation civile dans le cadre global du marché des quotas carbone qui est en panne, comme l'a dit notre rapporteure. C'est bien là qu'est le problème. Il faut revoir les allocations de quotas à la baisse sinon cela ne fonctionne plus. Qui plus est, cette situation est aggravée par la récession économique.

Pour ce qui est des solutions appliquées à l'aviation civile, qui font beaucoup de bruit aujourd'hui : sur le principe, il nous faut soutenir l'extension aux vols extracommunautaires, tout en relevant leur importance minime, mais il nous faut insister sur le maintien du dispositif pour le marché intérieur. La seule réelle alternative à l'avion au sein de l'Europe est le développement des lignes à grande vitesse, ce qui n'est pas toujours perçu comme tel et il existe un manque de cohérence au niveau des aéroports.

Je rejoins également l'idée qu'il faut combattre la concurrence déloyale des compagnies *low cost* qui rackettent littéralement les collectivités locales, par exemple à Marseille, victime du comportement de Ryanair.

**M<sup>me</sup> Annick Girardin, rapporteure.** Air France a vu diviser par plus de dix la facture de cette taxe, nous ne sommes plus du tout sur les mêmes chiffres et cela change tout.

**M. Jérôme Lambert.** Je rejoins Jean-Louis Roumegas pour témoigner des pratiques inacceptables des compagnies *low cost*. L'aéroport d'Angoulême y a beaucoup perdu. Cela dit, ce rapport vient à point et est important car des décisions de l'OACI doivent intervenir. Vous avez également eu la gentillesse de rappeler le travail que nous menons avec Bernard Deflesselles sur les négociations internationales en matière de changement climatique. Dans ce cadre nous avons rencontré le Secrétaire général de l'O'CI. Cette rencontre a été fructueuse mais j'avais trouvé frustrant que nous ne puissions pas traiter de cet aspect des choses. Aussi, j'accueille très favorablement l'initiative de notre commission.

L'initiative européenne toute justifiée, qu'elle soit est apparue quelque peu marginale en s'affranchissant des procédures de l'OACI. Certains États pourraient parvenir à un accord. L'initiative européenne a permis de hâter les choses.

**La Présidente Danielle Auroi.** J'ajouterai un commentaire. Hier matin, nous avons reçu M<sup>me</sup> Connie Hedegaard, commissaire européen en charge de l'action pour le climat, qui nous a donné deux informations importantes : la première que l'Union européenne était en train de geler cette action mais que des États qui nous reprochent cette politique en externe la mettent en place à l'intérieur, y compris la Chine.

Je propose, dans le commentaire, d'indiquer le bilan carbone par passager, car il fait apparaître l'avion comme le moyen de transport le plus polluant. La part réduite de l'aviation dans le total s'explique par la faible nombre d'aéronefs comparés aux automobiles. En point 4 nous pourrions demander à l'Union européenne de travailler sur l'intérieur. Je suis par ailleurs d'accord pour dire que la partie internationale doit être travaillée au niveau international. La France pourrait travailler en particulier à la disparition de la niche kérosène en Europe car les transports aériens ne sont pas plus taxés que les autres. S'agissant des *low cost* je rejoins totalement les positions exprimées.

**M<sup>me</sup> Annick Girardin, rapporteure.** Sur l'intérieur la taxe existe. Le problème vient de l'effondrement des quotas.

Pour revenir à la Chine, il est paradoxal de constater que l'Union européenne a aidé financièrement la Chine à mettre en place ses quotas en interne, alors que ce pays menace de prendre des mesures de rétorsion contre nous.

Je suis d'accord sur l'idée qu'il faut trouver une juste mesure pour les vols intérieurs.

Il faudra regarder en septembre ce que fait l'OACI et que l'Union européenne prenne les devants pour éviter de manger son chapeau.

## **II. Communication de la présidente Danielle Auroi, MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon, sur les Balkans et la mission franco-allemande à Belgrade des 10 et 11 avril 2013**

**La Présidente Danielle Auroi.** Mes chers collègues, nous voudrions aujourd'hui vous faire un compte-rendu de cette mission franco-allemande que j'ai menée à Belgrade les 10 et 11 avril dernier avec MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon.

Nous allons vous résumer ce que nous avons fait, mais je voudrais souligner que nous avons travaillé de façon cohérente, concertée et je pense que notre travail transversal a été reconnu comme tel.

Le contexte était un peu particulier, et particulièrement sensible, compte-tenu de la date à laquelle nous sommes arrivés à Belgrade avec nos collègues allemands. La question consistait à savoir si la Serbie était en mesure d'obtenir une date d'ouverture pour des négociations d'adhésion – susceptibles de durer de six à dix ans – ou si au contraire le processus était réellement bloqué.

La conjoncture était donc très sensible, le gouvernement serbe étant obligé d'expliquer à sa population qu'il lui fallait avaliser ce qui était exigé par l'Union européenne vis-à-vis du Kosovo.

Nous avons rencontré – j'y tenais et la collaboration de notre ambassadeur a été particulièrement efficace – d'abord des représentants d'ONG, beaucoup de ces ONG travaillant pour les droits des femmes, ainsi qu'avec les Roms. Nous avons pu ainsi avoir une idée précise de la façon dont les choses peuvent se passer sur le terrain. Nous avons également rencontré le Vice-premier ministre chargé de la lutte contre la corruption et Ministre de la défense, M<sup>me</sup> Gordana Čomić, Vice-présidente du Parlement et le Ministre de la Justice, la Vice-première ministre chargée de l'intégration européenne, la Directrice du Bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade ainsi que M. Vincent Degert, Chef de la délégation de l'Union européenne en Serbie, qui nous a beaucoup éclairés.

Notre délégation avait à se positionner, conjointement avec nos collègues du Bundestag, pour expliquer la ligne française, qui est la suivante : d'une part nous sommes favorables à la fixation rapide d'une date d'ouverture des négociations avec la Serbie, dès lors qu'elle est « mûre » et elle l'est, nous avons eu les éléments permettant de le vérifier ; d'autre part il est important de poursuivre le dialogue de normalisation des relations avec le Kosovo. Il convient sur ce second point de souligner que la France et l'Union européenne ne conditionnent pas l'ouverture de négociations à la reconnaissance par la Serbie de l'indépendance du Kosovo, puisque cinq États de l'Union européenne ne l'ont eux-mêmes toujours pas reconnue. En revanche, oui, il faut la normalisation des relations avec le Kosovo.

Donc, dans cette perspective, nous avons préparé le déplacement avec mon homologue M. Gunther Krichbaum, qui s'est déplacé préalablement à Paris, et un communiqué franco-allemand commun a été finalisé. L'intérêt d'un déplacement conjoint – nous l'avons fait précédemment pour la Croatie – était de dire : regardez comment deux ennemis d'hier ont pu devenir des amis et des alliés d'aujourd'hui. Telle était grosso modo notre ligne et ce qui ressortait du communiqué.

Cependant la délégation allemande a insisté notamment sur les points suivants : premièrement la fixation d'une date d'ouverture des négociations n'est pas la question première et il conviendrait au préalable de procéder à un examen très attentif des réformes internes accomplies par la Serbie ; or nous avons été rassurés sur ce point, notamment par le représentant de l'Union européenne ; deuxièmement, la Serbie devrait prioritairement reconnaître ses erreurs du passé pour mieux les surmonter, à l'instar de ce qu'a fait l'Allemagne après la guerre.

Ce point de vue de nos collègues allemands nous a poussés à faire état de notre sensibilité un peu différente par rapport au devoir de mémoire, qui est réel pour tous, mais ne signifie pas que l'on ne doit plus avancer. Nous sommes arrivés dans un deuxième temps à tenir un second point presse, au cours duquel nous étions d'accord pour dire ensemble qu'il n'est pas possible d'affirmer que la Croatie va rentrer dans l'Union européenne mais que la Serbie devrait rester à l'extérieur. Nous avons souhaité montrer une sensibilité très légèrement différente en disant que les négociations pouvaient s'ouvrir, dès lors bien sûr que la Serbie faisait des efforts dans le champ des réformes internes. Or nous avons eu des informations confirmant que la Serbie se montrait tout à fait « correcte » à cet égard, par exemple sur les questions touchant les trafics d'êtres humains qui ont lieu à travers les Balkans, point sur lequel le Kosovo par exemple semble beaucoup plus à questionner. La Serbie n'est certainement pas la pire. Le « pays d'accueil » qu'il faudrait interroger aussi à cet égard est la Hongrie. Il y a en effet un trajet compliqué qui fait qu'aujourd'hui une bonne partie des migrants passe d'abord par la Turquie et ensuite essaie, à travers les Balkans, d'arriver jusqu'à l'Union européenne. Le pays le moins « étanche » à cet égard serait apparemment la Hongrie. C'est un constat et non, bien entendu, le résultat d'une volonté officielle de la Hongrie.

En tout cas, s'agissant de l'ouverture de négociations, nous sommes plutôt contents d'avoir été réactifs et unis pour montrer qu'il ne saurait y avoir de « vilain petit canard » à partir du moment où les États font les efforts nécessaires pour entrer dans un espace de paix et de démocratie.

**M. Christophe Caresche.** Je vais être bref, d'abord pour dire que nous sommes revenus assez pessimistes de cette mission. Et brusquement et curieusement, comme je le mentionne dans notre communication écrite, les événements se sont ensuite accélérés.

Il y avait visiblement un blocage entre les autorités serbes et les autorités kosovares, et l'on pensait qu'elles ne parviendraient pas à le surmonter. Ce blocage portait sur le Nord-Kosovo – je résume – qui est en réalité une enclave serbe au Kosovo et où les Serbes voulaient des garanties pour leur population. Finalement les parties ont réussi à surmonter cet obstacle et à signer un accord de normalisation. Catherine Ashton a eu sur ce plan là une action sûrement très positive. Donc, la Serbie et le Kosovo ont signé le 19 avril 2013 cet accord de normalisation de leurs relations, aussitôt qualifié d'historique. Il porte sur le degré d'autonomie accordé aux 40 000 Serbes vivant dans le nord du Kosovo. Il prévoit la création d'une association des quatre municipalités serbes du Nord. Autre point crucial : les deux parties se sont engagées chacune à ne pas bloquer les efforts de l'autre sur le chemin vers l'Union européenne.

Je voudrais néanmoins porter à la connaissance de mes collègues un fait dont je n'ai pas encore eu le temps d'informer notre Présidente. D'après des informations que j'ai entendues d'une récente mission à Berlin, le Bundestag pourrait ne pas voter pour l'ouverture de négociations. Le vote est prévu d'ici quinze jours ou trois semaines. Le problème ne

porterait plus sur le Kosovo mais sur la mise à niveau de la Serbie, en interne, par rapport aux critères européens.

La question que je me pose est en conséquence la suivante : au-delà de notre rapport présenté aujourd'hui, faudrait-il que notre commission des affaires européennes prenne position ? A partir du moment où le Bundestag décide, y compris pour nous, notre commission et la représentation nationale pourraient peut-être également s'exprimer. C'est une question qu'il faudrait bien sûr examiner en concertation avec le Ministre des affaires européennes.

**M. Michel Herbillon.** Je voudrais d'abord souligner, dans le prolongement de ce que vient de dire Christophe Caresche, qu'il suffit d'un veto d'un seul État membre pour créer un blocage.

Cette mission commune avec nos collègues allemands a été extrêmement intéressante parce qu'intervenant dans un pays traumatisé par un conflit récent – l'ex-Yougoslavie – et qu'il s'agissait du premier conflit en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ce n'est pas anodin.

À la suite de cet accord historique intervenu juste après notre départ, le Parlement a approuvé le principe de la normalisation à une très large majorité. Il y a quand même eu des réactions, notamment au nord-Kosovo, où la population serbe s'est estimée trahie. De plus, cet accord est un peu une sorte d'« affichage juridique » qui pourrait presque paraître comme une « fiction », puisqu'en Serbie comme au Kosovo, on insiste sur le fait que les constitutions ont été respectées : pour les Serbes, le Kosovo continue formellement de faire partie de la Serbie et pour les Kosovars, le Nord fait partie du Kosovo.

Depuis l'accord de normalisation, d'autres réunions ont eu lieu. Le 22 mai 2013, les deux Premiers ministres, kosovar et serbe, ont réussi à conclure un accord de principe sur les étapes à suivre au cours des six prochains mois, pour la mise en œuvre de l'accord du 19 avril.

L'étape suivante relève de l'Union européenne. Pour le Kosovo, la normalisation des relations avec la Serbie était une condition préalable à la fixation d'une date d'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un ASA, c'est-à-dire d'un accord de stabilisation et d'association. La date d'ouverture des négociations de cet ASA avec le Kosovo devrait être la même que la date d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Serbie et c'est le Conseil européen des 27 et 28 juin qui devrait en décider. J'emploie volontairement le conditionnel car à ce stade nous n'en sommes pas sûrs, d'autant plus que notre collègue Christophe Caresche nous a communiqué cette nouvelle information...

Quoi qu'il en soit, la Commission européenne préconise, pour ces deux pays, l'ouverture des négociations compte tenu de leurs progrès : vous trouverez un résumé en français de ces deux rapports en annexe de notre communication.

Je voudrais terminer mon intervention en soulignant, car c'est important, et cela figurait d'ailleurs dans le communiqué conjoint franco-allemand, que la Serbie porte une responsabilité et peut faire figure d'exemple, car c'est un grand pays, en matière de bon voisinage entre ces pays qui ont tous été impliqués dans une guerre très meurtrière. Le processus futur du « rapprochement » de la Serbie et du Kosovo avec l'Union européenne peut sûrement avoir un effet d'entraînement et d'imitation pour les autres pays.

Je suis cependant réservé, pour ma part – je ne sais pas si ma position est partagée –, sur l’élargissement « à tous vents » de l’Union européenne, s’il n’y a pas un effort de pédagogie et d’explication qui est conduit simultanément auprès de l’ensemble de nos concitoyens. Personnellement, je pense qu’il est indispensable qu’à terme tous ces États des Balkans puissent rejoindre l’Union européenne, mais encore faut-il, à mon sens, faire comprendre à nos concitoyens, alors qu’ils sont très pessimistes, tous les tenants et les aboutissants de cet élargissement.

**La Présidente Danielle Auroi.** Ce point de vue est bien entendu partagé.

**M. Michel Herbillon.** Le Président Nikolić, répondant à des journalistes qui l’interrogeaient, pour la télévision bosniaque, sur Srebrenica, où 8 000 musulmans bosniaques avaient été tués par les forces serbes en 1995, a prononcé ces mots : « *Je m’agenouille et je demande que la Serbie soit pardonnée pour le crime commis à Srebrenica.* » Poursuivant ainsi : « *C’était un crime horrible (...) commis par des membres de mon peuple. Et je voudrais qu’ils soient tous punis.* » Même si les excuses pour ce massacre ne sont pas une nouveauté en Serbie, jamais jusqu’à présent un chef d’État serbe n’était allé aussi loin. Et cette demande de pardon « à genoux » a eu d’autant plus de retentissement dans les Balkans qu’elle vient de la part d’un ancien nationaliste – compagnon de route de Slobodan Milošević – que la presse ex-yougoslave qualifie souvent de « repent ». Cette phrase est incontestablement un signe de volonté de réconciliation et est peut-être à mettre en relation avec la démarche commune que nous avons eue lors de notre mission avec nos amis allemands, démarche à laquelle les Serbes ont pu être sensibles. Je ne sais pas s’il y a un rapport, je n’en suis pas sûr, mais je rappellerai quand même pour mémoire qu’en d’autres circonstances le Chancelier Willy Brandt lui-même s’était agenouillé...

Une autre phrase du Chef de l’État prononcée à cette occasion a eu un impact fort : celle dans laquelle il a dit que, pour lui, les habitants de la république serbe de Bosnie étaient des « *Bosniaques comme les autres* ». Les médias et observateurs y ont vu une manière de couper court à des velléités serbes de rattachement à la « mère patrie » mais aussi la fin des prétentions à bâtir une « Grande Serbie » dans les Balkans, auxquelles le Président Nikolić lui-même n’était pas complètement étranger il y a encore une petite dizaine d’années.

Je laisse la parole à notre Présidente pour la conclusion.

**La Présidente Danielle Auroi.** Si la Croatie rejointrait dans l’Union européenne et pas les autres pays de l’ancienne Yougoslavie, il est évident que cela constituerait un risque de déstabilisation pour la région. Laisser les Serbes à la porte de l’Union européenne serait une erreur. La nouvelle portée par Christophe Caresche est importante et la position allemande, si elle est confirmée, doit être interprétée par rapport à la période électorale. Je me demande, sur la suggestion de Christophe Caresche, s’il ne faudrait pas s’appuyer sur nos communiqués communs et prendre contact avec nos collègues du Bundestag ; en parallèle nous pourrions nous mettre en relation avec le ministère et, la semaine prochaine, ou la suivante, prendre position en commission sur cette question, par précaution, en disant que pour nous il ne faut pas que le processus soit bloqué car ce serait un signe très négatif.

**M. Michel Herbillon.** Le contact préalable avec notre collègue Gunther Krichbaum est essentiel : on ne peut pas faire une mission et des communiqués de presse communs, pour aboutir à une position négative de l’Allemagne, sans concertation préalable. Il faut que notre collègue Krichbaum précise sa position ; nous avons tout de même eu des points d’accord et une prise de position unilatérale, sans contact préalable, serait étonnante.

**La Présidente Danielle Auroi.** En résumé, je vais essayer de clarifier cela en prenant contact avec notre collègue Krichbaum, faisant part de ces rumeurs et disant que je m'en inquiète, et lui demander que nous ayons un échange téléphonique. Nous allons aussi demander l'attache du Quai d'Orsay, en urgence, pour savoir si l'information est fondée et quelle est la position du Gouvernement à cet égard. Nous allons enfin envisager rapidement une petite contribution de notre commission visant à rappeler combien il importe de garder une position juste sur ce sujet de l'adhésion à l'Union européenne des États des Balkans. Il y a un équilibre à trouver et nous allons travailler en ce sens.

### III. Communication de M<sup>me</sup> Sandrine Doucet sur le programme Erasmus.

**M<sup>me</sup> Sandrine Doucet, rapporteur** : Le programme Erasmus est un programme emblématique de l'Union européenne à un double titre : une notoriété et un succès jusqu'ici non démentis. La proposition de règlement « Erasmus pour tous » a pour objet, sous la forme d'un règlement, de présenter le nouveau cadre légal pour les années 2014-2020.

Ce règlement vise à remplacer le programme pluriannuel pour les années 2007-2013 qui se déclinait en différents programmes pour l'éducation, sous le vocable « *Éducation et formation tout au long de la vie* ». En effet, le projet de règlement pour 2014-2020, rassemble sous le nom « *Erasmus pour tous* » les différents programmes relatifs à la mobilité, *Erasmus*, *Comenius*, *Grundtvig* et *Leonardo da Vinci*, auquel il agrège un programme spécifique pour la Jeunesse et un pour le Sport.

Les objectifs de la Commission européenne sont ambitieux. Outre un objectif affirmé de démocratisation, elle entend répondre aux impératifs de la stratégie « Europe 2020 » qui fait de la mobilité des travailleurs ainsi que de l'acquisition d'un haut niveau de qualification une des clés d'une « *croissance intelligente, inclusive et durable*. » La construction d'une identité et d'une citoyenneté européennes n'est en rien absente même si elle n'est pas l'objectif premier.

Pour y répondre, la Commission envisage, dès lors, de favoriser la mobilité de 5 millions de personnes d'ici 2020, à comparer à l'estimation de 2,8 millions de bénéficiaires du programme 2007-2013. Le programme pour 2014-2020 prévoit donc une enveloppe globale de 19,1 milliards d'euros dont 63 % devrait être attribués à l'action clé, la mobilité des individus à des fins d'apprentissage.

Le projet de règlement *Erasmus pour tous* répond partiellement à ces ambitions, à travers trois dispositifs. Trois novations sont à relever qui visent à favoriser l'accès à la mobilité de l'ensemble des citoyens européens :

– la création d'une enveloppe globale consacrée à l'éducation, sans distinction de programmes, qui ouvre la possibilité d'une mobilité professionnelle au sein de l'espace communautaire, à tous les âges de la vie, sous différentes formes et durée, d'où le choix du vocable « Erasmus pour tous » ;

– la mise en place d'un dispositif destiné à élargir le financement de la mobilité, sous une forme autre que celle des bourses allouées aux étudiants, par un mécanisme de garantie de prêts, pour la préparation d'un master sur une ou deux années, à hauteur maximale de 12 000 euros par an pour un an et de 18 000 euros pour deux ans ;

– une augmentation du budget alloué à l'ensemble de ce programme pour les années 2014-2020.

La fongibilité entre les différentes actions en faveur de la mobilité se trouve encadrée par un pré-fléchage des crédits attribués en fonction des différents secteurs éducatifs. Ainsi les

dotations au sein de l'éducation ne peuvent-elles être inférieures à 25 % pour l'enseignement supérieur, 17 % pour l'enseignement et la formation professionnels, dont 2 % pour l'apprentissage des adultes, 7 % pour l'enseignement scolaire, et 7 % pour la jeunesse. Il importe, néanmoins, de s'assurer que la fongibilité des crédits ne se traduise pas par une sous-dotation des actions dans les secteurs les moins favorisés que sont la formation professionnelle, les filières techniques et l'apprentissage.

Trois enseignements principaux peuvent être retirés des différentes auditions que j'ai pu mener, à Bruxelles, Bordeaux et Paris.

En premier lieu, la demande d'un accès renforcé aux programmes de mobilité européenne et internationale quels que soient l'âge et le niveau de formation des apprenants est une préoccupation de l'ensemble des acteurs de terrain rencontrés tant en France qu'à l'étranger. C'est en enjeu crucial au niveau européen et national afin de favoriser notamment un haut niveau d'employabilité.

Deuxièmement, il apparaît indispensable pour répondre aux enjeux qui précèdent de renforcer les structures au sein des établissements destinés à assurer cette mobilité professionnelle, notamment par la mise en place de dispositifs de formation pérenne dotés de moyens humains et financiers ambitieux.

Troisième élément, une meilleure allocation des bourses en fonction de critères socio-économiques afin de favoriser la mobilité des personnes pour lesquelles les freins économiques se combinent aux freins culturels semble nécessaire pour répondre à l'hétérogénéité des réponses sur les divers territoires des États membres.

Le projet de règlement relatif à Erasmus pour tous est actuellement en discussion. A ce stade des négociations avec le Parlement européen et le Conseil, les co-législateurs semblent animés d'une volonté commune d'aboutir à un vote de la base légale d'ici la fin juin. Néanmoins aucun programme pour la période 2014-2020 ne sera adopté sans un accord préalable sur les perspectives financières 2014-2020.

Si les négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) aboutissent, la base légale du programme devrait pouvoir être votée malgré tout d'ici la fin du mois.

Le projet de résolution que nous présentons devant votre commission a pour objet de souligner les dispositions de la base légale qui mériteraient d'être amendés même si les parlements nationaux ne sont pas partie intégrale au processus législatif en cours.

Trois d'entre elles méritent également d'être soulignées, notamment au regard de l'objectif de démocratisation : le maintien du nom du programme proposé par la Commission « Erasmus pour tous » ; le renforcement de l'accès à la mobilité en particulier pour les formations professionnelles et d'apprentissage, l'apport de garanties substantielles en ce qui concerne le mécanisme de garantie de prêt.

Tout d'abord le maintien du nom du programme, *Erasmus pour tous* versus *Yes Europe*.

Comme je le précisais devant vous le 13 novembre dernier, M<sup>me</sup> Doris Pack, rapporteure du projet de règlement devant le Parlement européen a proposé de renommer le programme « *Yes Europe* », pour « *Youth Education and Sport* ».

Je ne reprendrai pas les arguments que je présentais alors : défense du multilinguisme, label et notoriété du nom du programme, symbole de l'humanisme incarné par le nom d'Erasmus. Je propose donc de soutenir la position française au Conseil en demandant le maintien du nom proposé par la Commission : « Erasmus pour tous »; outre le fait que le terme « pour tous » rappelle également l'enjeu de démocratisation inhérent à ce programme.

Dans un second temps, renforcer l'accès à la mobilité pour tous.

De nombreuses études ont souligné l'aspect peu démocratique du programme Erasmus dans sa version uniquement consacrée aux étudiants. J'en citerai une seule à titre d'exemple : *L'autre réalité du programme Erasmus : affinité sélective entre établissements et reproduction sociale des étudiants*, de Magali Balatore et Thierry Blöss.

La Commission européenne donne une autre explication à la faible représentation d'étudiants venant de milieux défavorisés bénéficiaires du programme Erasmus : l'accès au programme Erasmus étant limitée à la licence, la part d'étudiants en échec scolaire étant plus élevée dans les milieux défavorisés, cela expliquerait que la faible représentativité des étudiants issus de milieux défavorisés dans le programme Erasmus ne serait pas la conséquence d'une trop forte sélectivité de ce programme mais du défaut d'indicateur choisi.

Pour renforcer l'accès à la mobilité il me paraît dès lors judicieux de faire porter l'effort financier du programme en renforçant la mobilité des apprenants en formation professionnelle ainsi qu'à ceux en dispositif d'apprentissage.

De plus, pour inciter les jeunes à la mobilité quel que soit leur milieu d'origine il s'avère nécessaire de développer la formation à la mobilité des personnels administratifs destinés à s'occuper de ces formations. De même, cette formation doit également déboucher sur des structures intégrées au sein des différents établissements éducatifs afin de rendre l'incitation à la mobilité pérenne.

Troisièmement, offrir des garanties substantielles en ce qui concerne le mécanisme de garantie de prêt.

La création d'un mécanisme de prêt garantissant le financement d'une à deux années de master dans une université européenne partenaire peut sembler *a priori* une bonne idée. C'est une novation s'adressant aux étudiants en master ne pouvant financer sur leurs fonds propres leur scolarité à l'étranger, non éligibles aux autres programmes, et souhaitant néanmoins effectuer une mobilité universitaire. La garantie qui leur est offerte n'est pas négligeable à condition que l'accès au prêt se fasse sur les seuls critères académiques, et que la sélection ne s'opère pas en fonction du cursus envisagé ou du profil socio-économique des emprunteurs.

Pour éviter un surcroît d'endettement et qu'une part de l'enveloppe budgétaire y soit substantiellement allouée, il s'avère nécessaire, en accord avec la position française au sein du Conseil, d'inscrire dans la base légale le caractère expérimental de ce dispositif, de préciser le niveau de garanties offert aux étudiants, et surtout de limiter son extension à 2 % de l'enveloppe globale.

La démocratisation des programmes Erasmus, essentielle pour construire une Europe politiquement et économiquement forte, ne saurait se réduire à cette seule résolution, elle sera

développée dans le projet de rapport qui sera présenté ultérieurement devant votre commission.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### Article unique

*L'Assemblée nationale,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu les articles 6, 9 et notamment les articles 165 et 166 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,*

*Vu la décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant le programme d'action « Éducation et formation tout au long de la vie »,*

*Vu la décision n° 1298/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant le programme d'action « Erasmus Mundus »,*

*Vu les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 12 mai 2009 appelant à la mise en place d'un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation (Éducation et Formation 2020),*

*Vu la communication de la Commission du 29 juin 2011 intitulée « Un budget pour l'Europe » recommandant un programme unique dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport,*

*Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (COM) n° 788/2011 du 23 novembre 2011) établissant « Erasmus pour tous » le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport,*

*Vu la position adoptée par le Conseil le 11 mai 2012,*

*Considérant que l'Union européenne et les États membres doivent assurer un niveau élevé d'éducation et de formation professionnelle tout au long de la vie conformément aux objectifs de la stratégie « Europe 2020 », afin de promouvoir « une croissance intelligente, durable et inclusive » ;*

*Considérant également que pour assurer les objectifs de plein-emploi, et la réalisation effective du marché intérieur, l'Union européenne et les États membres doivent favoriser la mobilité professionnelle des travailleurs européens, notamment par une reconnaissance mutuelle des diplômes et des compétences professionnelles ;*

*Considérant que les programmes Erasmus, Comenius, Grundtvig et Leonardo da Vinci ont rencontré un succès confirmé dans la durée et participent autant à la construction d'une identité européenne, à la mobilité des apprenants européens qu'à une meilleure employabilité de ceux-ci au sein de l'espace communautaire ;*

*Considérant que le projet de règlement établissant « Erasmus pour tous », actuellement en discussion, prévoit une fusion de l'ensemble des programmes susmentionnés dans une même enveloppe budgétaire, à laquelle s'ajoutent également deux programmes, l'un relatif à la jeunesse, l'autre relatif au sport ;*

*Considérant que l'objectif de démocratisation des programmes Erasmus doit être entendu comme le fait de renforcer et de faciliter l'accès à la mobilité internationale à l'ensemble des citoyens qui y seraient intéressés ;*

- 1. Soutient la position de la France au sein du Conseil en faveur du maintien du nom de ce programme sous le vocable « Erasmus pour tous », seul à même d'identifier précisément auprès des citoyens européens le contenu de celui-ci et de respecter le multilinguisme ;*
- 2. Ne s'oppose pas au principe de la création d'un mécanisme de garantie de prêt, destiné à financer la mobilité des étudiants dans le cadre de leur master, à condition que son caractère expérimental soit expressément mentionné dans la base légale, que des garanties sociales soient apportées, qu'il ne vise ni à réduire ni à remplacer le nombre de bourses, et que la part du budget consacrée à cet instrument ne dépasse pas 2 % du budget total du programme ;*
- 3. Souhaite que le renforcement de la fongibilité entre les différents types de programmes ne se traduise pas par une asymétrie au détriment d'actions en faveur des publics les moins enclins, pour des raisons sociales et économiques, à la mobilité européenne et internationale ;*
- 4. Demande, afin de répondre à l'objectif d'une démocratisation du programme « Erasmus pour tous » :*

*- que la part de l'enveloppe budgétaire consacrée aux mobilités destinées à la formation professionnelle, à la formation technique et notamment à la formation en alternance, soit augmentée ;*

*- que la part de l'enveloppe budgétaire destinée à la formation des personnels administratifs en charge de l'organisation des mobilités au sein des États membres soit également augmentée pour ne plus reposer sur la seule initiative et la bonne volonté de quelques personnels motivés ;*

*- que la formation des personnels administratifs au sein des États membres soit à la fois l'objectif d'une politique à part entière, et d'une politique intégrée aux seins des établissements éducatifs pour encourager et développer les actions en faveur de la mobilité internationale ;*

*- que soient reconnues, au même titre que les mobilités ouvertes dans le cadre du programme Erasmus, les mobilités proposées dans le cadre de formations en alternance, notamment celles relatives aux ingénieurs ;*

- 5. Souhaite également que les États membres développent une politique plus volontariste, notamment par la modulation des bourses allouées aux étudiants en fonction de critères socio-économiques ;*

*6. Demande que l'enveloppe budgétaire prévue par la Commission européenne pour le programme « Erasmus pour tous » sur la période 2014-2020 soit adoptée au niveau proposé.*

#### **IV. Nomination de rapporteurs**

Sur proposition de la **Présidente Danielle Auroi**, la Commission a nommé rapporteurs :

- **M<sup>me</sup> Annick Girardin**, sur l'application à l'aviation civile du système communautaire d'échange d'émission (SCEQE) ;

- **MM. Philip Cordery et Marc Laffineur**, sur l'harmonisation fiscale au sein de l'Union européenne.

*La séance est levée à 18 h 15*

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires européennes**

Réunion du mercredi 5 juin 2013 à 17 heures

*Présents.* – M<sup>me</sup> Danielle Auroi, M. Jean-Luc Bleunven, M. Christophe Caresche, M<sup>me</sup> Sandrine Doucet, M. William Dumas, M<sup>me</sup> Annick Girardin, M. Michel Herbillon, M. Jérôme Lambert, M. Jean-Louis Roumegas

*Excusés.* - M. Philip Cordery, M<sup>me</sup> Seybah Dagoma, M<sup>me</sup> Chantal Guittet, M. Marc Laffineur