

TROISIEME CHAMBRE

PREMIERE SECTION

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LE GIP AGENCE ERASMUS + EDUCATION - FORMATION**

**Exercices 2018 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 3 juin 2024.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>1 LE GIP ERASMUS + EDUCATION FORMATION : UNE AGENCE NATIONALE CHARGÉE DE METTRE EN ŒUVRE UN PROGRAMME EUROPÉEN .....</b>	<b>10</b>
1.1 Deux agences nationales pour mettre en œuvre le programme Erasmus .....	10
1.2 Erasmus : un programme européen en constante évolution .....	11
1.2.1 Depuis sa création, le programme Erasmus n'a cessé de s'étendre tant dans ses actions que dans ses objectifs.....	11
1.2.2 L'émergence d'un espace européen de l'éducation .....	13
1.2.3 Erasmus + 2021-2027 : un programme protéiforme qui croise six « secteurs », trois « actions clés » et quatre « priorités » .....	14
1.3 Le GIP Erasmus + Éducation et Formation : un organisme en expansion continue .....	17
1.3.1 Une tutelle et une supervision des autorités nationales en conformité avec les obligations découlant du règlement du programme .....	17
1.3.2 Une stratégie d'implantations locales abandonnée .....	18
1.3.3 Une agence très contrôlée .....	18
1.3.4 Un plan d'achats annuel .....	19
1.3.5 Un succès quantitatif dont il est difficile d'évaluer les retombées qualitatives .....	20
1.3.6 Des bourses dont le montant a plus que doublé depuis 2014, mais qui demeure insuffisant pour permettre à tous les publics de financer leur mobilité .....	22
<b>2 UNE ORGANISATION CONDITIONNÉE PAR LES OBJECTIFS ET LES RÈGLES DE GESTION DU PROGRAMME.....</b>	<b>24</b>
2.1 Des choix contraints .....	24
2.2 Une croissance du personnel pour faire face à l'augmentation des crédits et à l'extension à de nouveaux publics.....	28
2.3 Un accroissement constant des dépenses de personnel de 2018 à 2023 .....	33

3 UNE GESTION DES CREDITS CONTRAINTE PAR LES REGLES COMPTABLES SPECIFIQUES DU PROGRAMME .....	37
3.1 Une organisation et une politique comptables qui répondent aux exigences de l'activité .....	37
3.2 Une tenue des comptes satisfaisante .....	38
3.3 La séparation de l'ordonnateur et du comptable .....	38
3.4 La nécessité de créer une direction financière.....	39
3.5 Des risques financiers et comptables bien identifiés dans la cartographie et le plan de gestion des risques .....	39
3.6 Une gestion budgétaire adaptée au modèle économique.....	39
3.7 Le financement du fonctionnement de l'agence, un enjeu limité pour les finances publiques .....	40
3.8 Un budget en croissance.....	41
3.8.1 Un budget des interventions en constante augmentation, hors la période de la pandémie.....	41
3.8.2 Des financements européens fléchés non dépensés reversés à la Commission.....	41
3.8.3 Des budgets ajustés tout au long de l'année en fonction des aléas affectant les encaissements et les décaissements .....	42
3.9 Bilan et compte de résultat : une image en trompe-l'œil .....	43
3.9.1 Des investissements et un actif immobilisé de faibles montants .....	43
3.9.2 Des produits et des charges en hausse de 64 % sur six ans.....	43
3.9.3 Des résultats en comptabilité générale positifs et qui n'ont cessé de croître .....	44
3.9.4 Un fonds de roulement en augmentation.....	45
3.9.5 Une trésorerie pléthorique .....	45
3.9.6 Le paradoxe d'une trésorerie abondante et d'une impossibilité structurelle à satisfaire la demande .....	46
Annexe n° 1. Bilan, résultat, Fonds de roulement – Exercice 2022.....	50

## SYNTHÈSE

L'agence Erasmus + Éducation-Formation est l'une des deux agences nationales chargées de mettre en œuvre, sur le plan national<sup>1</sup>, le programme européen Erasmus +. Elle est organisée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), qui emploie 164 personnes en 2023 pour un budget de 14,3 M€. Depuis 2021, celui-ci est doté d'un statut lui conférant une durée indéterminée. L'État détient 51 % des droits de vote, les autres droits étant répartis entre collectivités locales et universités. Cette réforme allait dans le sens des recommandations formulées par la Cour lors de son dernier contrôle portant sur la période 2012-2017.

Le présent contrôle de la Cour, effectué au titre de la période 2018-2023, a porté sur le fonctionnement de cette agence, en partie financée sur fonds publics nationaux mais aussi sur la manière dont cette dernière et les pouvoirs publics s'acquittent des obligations qui résultent des engagements européens de la France. Ces obligations de l'agence sont énumérées dans l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2020 du ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation approuvant la modification de sa convention constitutive. Lors du précédent contrôle, la Cour avait formulé sept recommandations, dont six avaient été mises en œuvre par l'agence au moment du présent contrôle.

Les cinq années qui viennent de s'écouler ont été marquées pour l'essentiel par la mise en œuvre du nouveau programme Erasmus + pour les sept années 2021-2027 avec un budget de 27 Md€ contre 15 Md€ pour le programme précédent 2014-2020. Pour ce nouveau programme, 2,2 Md€ ont été alloués à la France contre 1,3 Md€ pour le précédent. La contribution nationale annuelle au fonctionnement de l'agence, qui s'élève à moins de 3,4 M€, constitue au regard de ces montants un enjeu modeste pour les finances publiques nationales mais le bon fonctionnement du GIP peut contribuer à orienter ces financements.

La mise en place du nouveau statut à durée indéterminée a coïncidé avec le démarrage du nouveau programme Erasmus + 2021-2027. Les missions de l'agence ont évolué avec le programme lui-même qui, depuis sa création, n'a cessé d'élargir son champ d'action bien au-delà de son objectif initial d'encouragement à la mobilité étudiante.

Depuis 2014, le programme croise six « secteurs » : enseignement scolaire, enseignement supérieur, enseignement et formation professionnels, éducation des adultes, jeunesse et sport.

Les objectifs du programme sont mis en œuvre au moyen de trois actions clés : la mobilité à des fins d'éducation et de formation (clé 1), la coopération entre organisations et établissements (clé 2) et le soutien à l'élaboration des politiques et à la coopération (clé 3).

Le programme fixe enfin quatre priorités : inclusion et diversité, transition écologique, transformation numérique, participation à la vie démocratique. La mise en œuvre de ces priorités s'effectue dans l'évaluation des projets au moyen d'un système de points.

---

<sup>1</sup> Les activités dans le domaine de la jeunesse et du sport sont confiées à l'autre agence nationale, Erasmus + France Sport.

Avec la formation des adultes, le programme s'est adressé à de nouveaux interlocuteurs et l'agence, cantonnée au départ au monde des institutions universitaires, a dû progressivement s'ouvrir à celui des institutions scolaires puis à celui des associations avec, dans ce dernier domaine, un contrôle et une évaluation plus difficiles à opérer.

Le programme a permis de financer la mobilité de 116 000 personnes en 2023, mais n'a pas jusqu'à maintenant tenté d'évaluer les résultats de ces mobilités pour les bénéficiaires de ce programme.

Elle s'y est adaptée en développant une carte et un plan de gestion des risques de plus en plus précis et rigoureux, régulièrement complétés et mis à jour. Ceux-ci font notamment ressortir la nécessité de mettre en place des procédures formalisées avec les services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur pour prévenir le risque de versement de fonds à des organismes susceptibles de les détourner de leur objet, voire d'en faire une utilisation pouvant constituer une menace pour l'ordre public.

L'agence a adapté son organisation pour faire face au mieux au caractère de plus en plus protéiforme du programme. Elle s'est dotée de procédures internes, certes perfectibles, mais de plus en plus détaillées et couvrant bien tous les champs d'activité. Les achats sont particulièrement bien couverts et font l'objet d'un plan d'achats mis à jour annuellement. Le contrôle de la Cour n'a pas révélé de manquements aux règles du code de la commande publique.

L'équipe du contrôle interne procède régulièrement à des restitutions qui permettent de mettre en lumière les situations de non-conformité et de les corriger. Ce contrôle interne ne constitue cependant pas un service autonome de l'agence à part entière alors que son activité ne cesse de croître et de se diversifier et ses effectifs d'augmenter.

Les créations de postes, financées sur les crédits européens de fonctionnement, mais soumises à l'autorisation de la tutelle, accompagnent la croissance de l'activité avec toutefois un retard, qui conduit à un alourdissement de la charge de travail par personne et à une moindre efficacité dans l'accomplissement des missions, sans que cela soit justifié par des contraintes budgétaires puisque les économies réalisées sur les créations de postes alimentent la trésorerie de l'agence qui sera *in fine* reversée à la Commission européenne. Les critères et les règles appliqués au GIP pour les créations de postes doivent donc être clarifiées au regard des missions particulières de cet organisme et des caractéristiques et besoins qui lui sont propres. Une telle clarification passe par la mise hors plafond de la loi de finances de tous les emplois financés sur fonds européens.

Au cours des dernières années, la gestion des ressources humaines, qui avait rencontré des difficultés et des problèmes d'attractivité relevés par plusieurs audits a été améliorée. Un référentiel des emplois a été élaboré, les grilles de rémunération revues et un plan de gestion prévisionnel a été mis en place.

La tenue des comptes du GIP est satisfaisante. Au cours des exercices sous revue, aucun conflit n'a été relevé entre l'ordonnateur et le comptable. La certification des comptes n'a appelé aucune réserve de la part du commissaire aux comptes. L'organisation comptable et financière, qui reposait sur un directeur comptable et financier cumulant les fonctions de directeur financier et d'agent comptable, a été revue. Les fonctions ont été scindées, ce qui permet une meilleure séparation de l'ordonnateur et du comptable. Cette réforme reste néanmoins incomplète et appelle une nouvelle étape, avec la création d'une direction financière rendue nécessaire par l'accroissement de l'activité et des masses financières en jeu.

Le GIP est un cas d'école car son modèle économique ne permet pas d'apprécier la situation et la gestion financières de l'établissement à travers la comptabilité générale, bilan et compte de résultat, ou la comptabilité budgétaire. La raison tient au caractère pluriannuel des actions et de leurs modalités de financement.

Les conventions de délégation des crédits européens sont, en effet, conclues chaque année avec la Commission pour une durée de cinq ans. Au terme de cette période, le solde est calculé et reversé à la Commission. Plusieurs conventions se superposent donc dans les comptes de l'agence et cette dernière est dans l'obligation de tenir des comptes séparés pour chaque convention non encore clôturée. Dans ce cas, l'arrêté des comptes dans le cadre de l'exercice annuel n'a pas de signification économique. La gestion financière doit s'apprécier en distinguant le budget de fonctionnement de l'agence, le budget de fonctionnement des dispositifs et le budget d'intervention et en analysant les comptes convention par convention, les crédits n'étant fongibles qu'à l'intérieur d'une même convention. Les excédents relatifs à chaque convention proviennent du délai nécessaire pour engager les fonds versés par la Commission et des dates de recouvrements par l'agence des fonds avancés pour des contrats pas ou mal exécutés.

La cause de l'accumulation d'une trésorerie pléthorique n'est donc pas dans la difficulté de l'agence à consommer les crédits qui lui sont délégués. Elle tient essentiellement à cette non-fongibilité des trésoreries relatives à chaque convention en cours dans les comptes de l'agence et au fait que les crédits d'intervention sont versés par la Commission dès la signature de la convention sous forme d'une avance qui peut aller jusqu'à 70 % des crédits. L'agence, de son côté, préfinance environ 80 % du contrat à la signature de celui-ci.

Malgré le trompe-l'œil d'une trésorerie globale structurellement surabondante, les crédits disponibles se révèlent insuffisants pour l'action-clé 1 relative à l'enseignement scolaire et à l'enseignement et la formation professionnels. Selon les données de l'agence, en 2023, les crédits correspondants n'ont permis de satisfaire qu'un peu plus de la moitié de la demande dans ce domaine. La tension est un peu moins forte pour l'enseignement supérieur, secteur dans lequel le taux de satisfaction de la demande n'atteint néanmoins que 64 %. Seule l'éducation des adultes enregistre un excédent de l'offre de crédit disponible.

Le GIP Erasmus + Éducation-formation conduit ainsi de façon globalement satisfaisante, dans un contexte contraint, l'expansion continue de son activité et la multiplication des missions et des objectifs qui lui sont assignés. Il a jusqu'à présent fait tous ses efforts, avec l'aide de ses tutelles, pour tirer le meilleur parti des contrôles et audits auxquels il est soumis.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** (GIP, DGFIP, DGESIP, DJEPVA) : conformément à l'objectif d'évaluation fixé par la convention constitutive du GIP, mettre en place un dispositif d'évaluation des résultats des mobilités pour les bénéficiaires des programmes Erasmus +, en s'appuyant notamment sur des suivis de cohortes, avant la fin de l'année 2025.

**Recommandation n° 2.** (DGESIP, direction du budget) : mettre hors plafond de la loi de finances tous les emplois financés par l'Union Européenne, pour le PLF 2025.

## *Chiffres clés*

### ***Programme Européen Erasmus + 2021-2027***

*États* concernés : 27 *États* membres de l'UE, six pays tiers associés et 157 pays tiers partenaires.

***Budget total sur la période 2021/2027 : 26 Md€***

Budget accordé à la *France* pour 2021-2027 : 2,2 Md€ (202,4 M€ en 2018, 316,2 M€ en 2023)

### ***Erasmus + France Éducation Formation***

***Statut de l'agence Erasmus + Éducation et formation : groupement d'intérêt public à durée indéterminée depuis 2020***

***Budget de fonctionnement : 14,3 M€ en 2023 dont 3,4 M€ de financement national***

***Personnel : 164 ETP en 2023***

***Dépenses de personnel : 11,3 M€ en 2023***

***Nombre de mobilités financées : 116 050 en 2023***



## INTRODUCTION

Le groupement d'intérêt public (GIP) Agence Erasmus+ Éducation Formation est l'une des deux agences chargées de la gestion par la France du programme européen Erasmus +, successeur du programme Erasmus créé en 1987 pour faciliter la mobilité étudiante entre les pays membres et participer ainsi à la construction d'une identité européenne. Depuis, ce programme, qui a rencontré un indéniable succès, n'a cessé d'étendre son champ d'action à la fois à la mobilité des élèves du secteur scolaire et à la formation des adultes, accroissant ainsi considérablement le nombre et la diversité des interlocuteurs de l'agence. Celle-ci se présente donc, pour l'essentiel, comme un système de plus en plus complexe de tuyauterie branché sur le budget communautaire, dont il assure la redistribution des crédits fléchés sur les différents objectifs du programme.

Si la Cour n'est pas compétente pour porter un jugement sur le programme lui-même et sur ses finalités, ni sur les montants de fonds européens encaissés et dépensés, qui font par ailleurs l'objet d'un grand nombre de contrôles, elle est compétente pour contrôler non seulement l'utilisation de la partie du financement de l'agence provenant des fonds publics nationaux mais aussi la manière dont les pouvoirs publics et l'agence, qui en est l'instrument opérationnel, s'acquittent de la responsabilité qui leur incombe dans la mise en œuvre du programme.

À ce titre, elle contrôle la qualité de la gestion de l'agence et la bonne tenue de ses comptes au regard de ses missions ainsi que l'exercice de la tutelle par les pouvoirs publics et le respect des règles auxquelles elle se trouve soumise du fait de son statut de GIP à durée indéterminée. Alors que de nombreux organismes publics sont en permanence contraints de gérer la rareté, l'agence Erasmus + Éducation-Formation est un organisme qui se trouve placé dans la situation de gérer au mieux l'expansion qui caractérise le programme Erasmus du fait de la croissance de ses champs d'intervention, des crédits alloués et de la demande à satisfaire. Le métier de l'agence est de tracer un sentier de croissance d'équilibre entre ces variables en expansion et de s'y maintenir en obtenant et en gérant au mieux dans le temps les moyens nécessaires pour y parvenir.

Il ressort du présent contrôle qu'elle a su, jusqu'à présent, évoluer dans son organisation, se doter des moyens humains et matériels et des outils de gestion nécessaires et tirer un bon parti des audits et des contrôles auxquels elle est soumise.

Ses caractéristiques propres rendent cependant impossible d'apprécier sa situation financière et la qualité de sa gestion à travers les documents habituels produits par la comptabilité générale, qui ne peuvent pas servir en l'état d'instruments de pilotage. Pour sincère et fidèle qu'elle soit, la comptabilité générale donne nécessairement une image en trompe-l'œil de la réalité économique d'un tel organisme. Ce dernier se présente comme un cas d'école des précautions à prendre dans l'utilisation des données comptables pour apprécier la situation économique et financière des organismes publics en tenant compte des spécificités de leur modèle économique.

# 1 LE GIP ERASMUS + EDUCATION FORMATION : UNE AGENCE NATIONALE CHARGÉE DE METTRE EN ŒUVRE UN PROGRAMME EUROPÉEN

## 1.1 Deux agences nationales pour mettre en œuvre le programme Erasmus

Le GIP Agence Erasmus + Éducation et formation est l'une des deux agences françaises ayant pour mission la mise en œuvre du programme Erasmus + en France. La Commission laisse les États membres décider du choix de l'organisation de la gestion et de l'animation du programme Erasmus +. Dans les autres pays européens, cette organisation est très diverse. Parmi les 57 agences nationales Erasmus + dans les 33 pays participant au programme, 15 sont chargées de la totalité du programme (éducation et formation, jeunesse). 15 pays disposent de deux agences, avec, pour la plupart d'entre eux, un partage entre le volet Éducation et Formation (enseignement supérieur, enseignement scolaire, formation professionnelle, éducation des adultes), et la jeunesse. L'Italie dispose de trois agences d'exécution, l'Allemagne de trois et la Belgique de cinq.

En France, cette tâche est confiée à deux organismes. L'agence Erasmus + France Jeunesse et Sport est intégrée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 à l'agence du service civique (GIP) ; elle intervient dans les échanges de jeunes hors du cadre éducatif (partie Jeunesse et sport). L'agence Erasmus + Éducation et formation est un GIP dont l'unique objectif est le déploiement du programme Erasmus pour l'enseignement scolaire, enseignement et formation professionnelle, enseignement supérieur et éducation et formation des adultes. La répartition des crédits de fonctionnement attribués par la Commission entre les deux agences a longtemps été conflictuelle<sup>2</sup>. Un accord a été trouvé entre les agences pour une mise en œuvre de la répartition des crédits, à compter de 2023, l'agence Erasmus + Éducation et formation gère désormais 82,5 % des crédits de fonctionnement du programme européen Erasmus +<sup>3</sup> affectés à la France.

L'agence a déjà fait l'objet d'un contrôle de la Cour portant sur les années 2012-2017, qui avait donné lieu à sept recommandations :

- 1 - À court terme, revoir la pondération des droits de vote afin de les faire correspondre aux apports réels des organismes.
- 2 - Élargir l'assemblée générale de l'agence aux différents organismes nationaux ou représentant les collectivités territoriales impliqués dans le soutien à la mobilité sortante.
- 3 - Donner à l'agence Erasmus + un statut à durée indéterminée.
- 4 - Programmer la fin du système de mise à disposition du personnel.
- 5 - Harmoniser les critères permettant de déterminer le montant de la prime de performance.

---

<sup>2</sup> Courrier du 08/12/2022 de la directrice GIP Erasmus + France /Éducation Formation et du Directeur général de l'agence du Service Civique aux délégués aux relations européennes et internationales et à la coopération du MENJ et au Directeur par intérim, délégué interministériel à la jeunesse par intérim DJEPVA

<sup>3</sup> Accord signé le 8 décembre 2022 entre l'Agence du service civique et le GIP Erasmus + Education et formation.

6 - Fournir à l'assemblée générale des informations financières prévisionnelles et restitutives précises sur les opérations structurantes pour le budget de fonctionnement de l'agence.

7 - Améliorer les outils de suivi des achats et le taux de couverture des achats sur marchés.

À la date du présent contrôle, ces recommandations avaient toutes été mises en œuvre par l'agence, à l'exception de la recommandation n°4.

Depuis 2018, le statut de l'agence a évolué conformément aux recommandations de la Cour.

Jusqu'en 2020, l'agence constituait un GIP à durée limitée à la période de sept ans qui correspondait à la durée budgétaire des programmes successifs. Une nouvelle convention signée le 20 mai 2020 renouvelle le GIP désormais constitué sans limitation de durée.

Ses membres sont l'État (représenté par le ministre chargé de l'éducation nationale, le ministre chargé de l'enseignement supérieur, le ministre chargé de la formation professionnelle, le ministre chargé de l'enseignement agricole, le ministre chargé de l'Europe et des affaires étrangères, auxquels s'est ajouté le ministre chargé de la culture). Le collège des opérateurs d'éducation de formation et d'orientation (le Centre national des œuvres universitaires et scolaires, le Centre international d'études pédagogiques, Sorbonne Université, l'Université de Bordeaux, la Conférence des Présidents d'Universités. A ces membres déjà présents avant 2020 s'ajoute l'Université Savoie Mont Blanc). Un changement plus marquant est la présence d'un collège des collectivités territoriales (Région de France, représenté par son président, la région Centre Val-de-Loire, l'Association des Villes universitaires de France (AVUF).

À la suite de ces modifications, l'État ne détient plus que 51 % des droits de vote (65 % précédemment), le collège des opérateurs 29 % (35 % précédemment) et le collège des collectivités territoriales 20 %.

Depuis sa création, l'agence a évolué en même temps que le programme Erasmus.

## **1.2 Erasmus : un programme européen en constante évolution**

### **1.2.1 Depuis sa création, le programme Erasmus n'a cessé de s'étendre tant dans ses actions que dans ses objectifs**

Le projet Erasmus (*EuRopean Action Scheme for the Mobility of University Students*) est adopté par une décision du Conseil de l'Europe du 15 juin 1987. La décision du Conseil de 1987 a pour objet de « mettre sur pied un réseau européen de coopération universitaire destiné à promouvoir les échanges d'étudiants au niveau communautaire ».

La mise en place du programme fut l'aboutissement d'une longue bataille juridique entre pays membres<sup>4</sup>. En effet la politique de l'éducation est en dehors du domaine du traité de Rome. C'est finalement l'article 128 du traité relatif à la mise en œuvre d'une politique commune de la formation professionnelle qui sert de support à la mise en œuvre de nouveaux programmes<sup>5</sup>. Cette lecture est appuyée par la Cour de justice des communautés européennes, qui établit dans une décision de 1985 un lien entre enseignement supérieur et formation professionnelle<sup>6</sup>. Cette position est renforcée deux ans plus tard. La Cour affirme que si les études confèrent une aptitude particulière, elles relèvent de la formation professionnelle et précise que les études universitaires se trouvent dans cette situation<sup>7</sup>.

En 1995, est créé le programme Socrates, qui reprend un ensemble de politiques publiques relatives à l'éducation et la formation. Le programme Erasmus est incorporé à ce nouveau dispositif et devient un programme de mobilité étudiante. L'Union européenne affirme la volonté de créer « un espace européen ouvert de coopération en matière d'éducation ». Cependant le programme Erasmus se poursuit sur les mêmes principes. Les missions et les objectifs sont déterminés par l'Union européenne, avec l'émergence d'un espace européen de l'éducation.

La volonté de créer cet espace européen apparaît dans le processus de Bologne en 1999 et dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. L'émergence de l'espace européen de l'éducation va modifier profondément le programme Erasmus. En 2006, il est mis fin au programme Socrates, remplacé par le programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.<sup>8</sup> La logique d'échange qui présidait aux dispositifs antérieurs a disparu. Cette logique reste cependant présente dans le dispositif Comenius qui concerne les établissements scolaires<sup>9</sup>.

Ce n'est que dans les traités de Maastricht (article 126) et d'Amsterdam (article 251) que l'éducation est visée dans les compétences de l'Union dans un article distinct de la formation professionnelle. Cette compétence est réaffirmée en 2012 dans l'article 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

En 2013, ces programmes sont remplacés par un nouveau programme chapeau : Erasmus +. Il regroupe l'ensemble des anciens programmes européens consacrés à l'éducation, la formation et la jeunesse et intègre un nouveau volet sport. Les missions concernent ainsi six

---

<sup>4</sup> *Le principe de réciprocité dans le programme Erasmus - Quels facteurs influent sur l'équilibre des échanges ?* Régis Mercenier, Faculté de droit, science politique, criminologie, Université de Liège, 2018.

<sup>5</sup> Article 128 du traité : « *Sur proposition de la Commission et après consultation du Comité économique et social, le Conseil établit les principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du marché commun* ».

<sup>6</sup> C.J.C.E., 13 février 1985 (Gravier c. Ville de Liège), 293/83, Rec. C.J.C.E., p. 606.

<sup>7</sup> C.J.C.E., 2 février 1988 (Blaizot c. Université de Liège, Université catholique de Louvain, Université libre de Bruxelles, Faculté universitaire Notre-Dame de la Paix à Namur), 24/86, Rec. C.J.C.E., p. 398.

<sup>8</sup> Décision (CE) n° 2006/1720 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, J.O.C.E., L 327, 24 novembre 2006.

<sup>9</sup> Article 18, de la Décision (CE) n° 2006/1720 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, *op. cit.*

secteurs, l'enseignement scolaire, la formation professionnelle, l'enseignement supérieur, l'éducation des adultes, la jeunesse et le sport. Le programme est passé de onze à vingt-huit pays membres participants auxquels s'ajoutent 21 pays partenaires à partir de 2014 ainsi que des pays tiers pour certaines actions du programme.

Le réseau européen est constitué « *des universités qui, dans le cadre du programme Erasmus, ont conclu des accords d'échanges d'étudiants et d'enseignements avec des universités d'autres États membres [...] »<sup>10</sup>. Le fonctionnement du programme repose sur un accord entre universités pour un séjour d'études, pleinement intégré dans le cursus de l'étudiant et pour lequel lui sera octroyée une pleine reconnaissance dans son établissement d'origine.*

## 1.2.2 L'émergence d'un espace européen de l'éducation

Il s'agit désormais, comme l'affiche la Déclaration de Paris du 17 mars 2015, de répondre à un double objectif, renforcer la compétitivité européenne et approfondir le sentiment d'identité et de citoyenneté européenne chez les jeunes générations.

La logique d'équilibre et de réciprocité disparaît des indicateurs d'évaluation du programme, qui reposent désormais sur le nombre de participants. Ne figurent plus d'indicateurs de mesure de réciprocité. Le programme voté pour la période 2014-2020 est adopté par le parlement européen le 19 novembre 2013. Son objectif est d'aider les européens à étudier, suivre une formation ou faire du bénévolat à l'étranger. Un nouveau volet sport est intégré.

Le règlement n°182/2011 du 16 février 2011 établit les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission. L'exécution du programme est confiée à la Commission, assistée par le comité du programme Erasmus +. Celui-ci se compose de représentants de tous les pays participant au programme. Pour la France, les représentants titulaires sont issus de la délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération (DREIC), de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère de l'éducation nationale et de la direction des Sports (DS) du ministère des sports.

L'acte d'exécution principal est le programme de travail annuel qui détermine les grandes priorités de mise en œuvre et répartit le budget entre ses différentes actions centralisées (agence exécutive européenne) et décentralisées (agences nationales, à hauteur de plus de 75 % du budget total). Cette répartition s'effectue dans les limites imposées par le règlement du programme qui fixe des dotations minimales par secteur et par action clé sur sept ans.

Pour la dimension internationale d'Erasmus +, les décisions relatives aux instruments de la politique extérieure de l'Union relèvent des groupes compétents rattachés au Conseil dans sa formation « Affaires étrangères ». Aucune fongibilité n'est possible entre les différents instruments alimentant la dimension internationale d'Erasmus +, ce qui en rend la gestion particulièrement complexe pour la Commission (c'est une des raisons pour lesquelles la « mobilité internationale de crédits » n'a pu démarrer qu'en 2015) et pour les agences nationales.

---

<sup>10</sup> Annexes de la Décision (CEE) n° 1987/327 du Conseil du 15 juin 1987 portant adoption du programme d'action communautaire en matière de mobilité des étudiants (Erasmus), *op. cit.*

### **1.2.3 Erasmus + 2021-2027 : un programme protéiforme qui croise six « secteurs », trois « actions clés » et quatre « priorités »**

L'enseignement scolaire, l'enseignement supérieur, l'enseignement et la formation professionnels, l'éducation des adultes, les activités dans le domaine de la jeunesse et le sport constituent les six secteurs.

L'article 3 du règlement du 20 mai 2021 précise que les objectifs du programme sont mis en œuvre au moyen de trois actions clés : la mobilité à des fins d'éducation et de formation (clé 1), la coopération entre organisations et établissements (clé 2) et le soutien à l'élaboration des politiques et à la coopération (clé 3).

On retrouve dans la clé 1 les missions d'origine d'Erasmus avec la mobilité des étudiants, à laquelle s'ajoute la mobilité du personnel de l'enseignement, des élèves et du personnel des écoles et la mobilité des « apprenants de l'éducation des adultes ». L'article précise que cette mobilité peut-être en partie virtuelle.

La clé 2 désigne les partenariats de coopération, tant les partenariats à petite échelle que les masters communs et les plateformes et outils en ligne conviviaux.

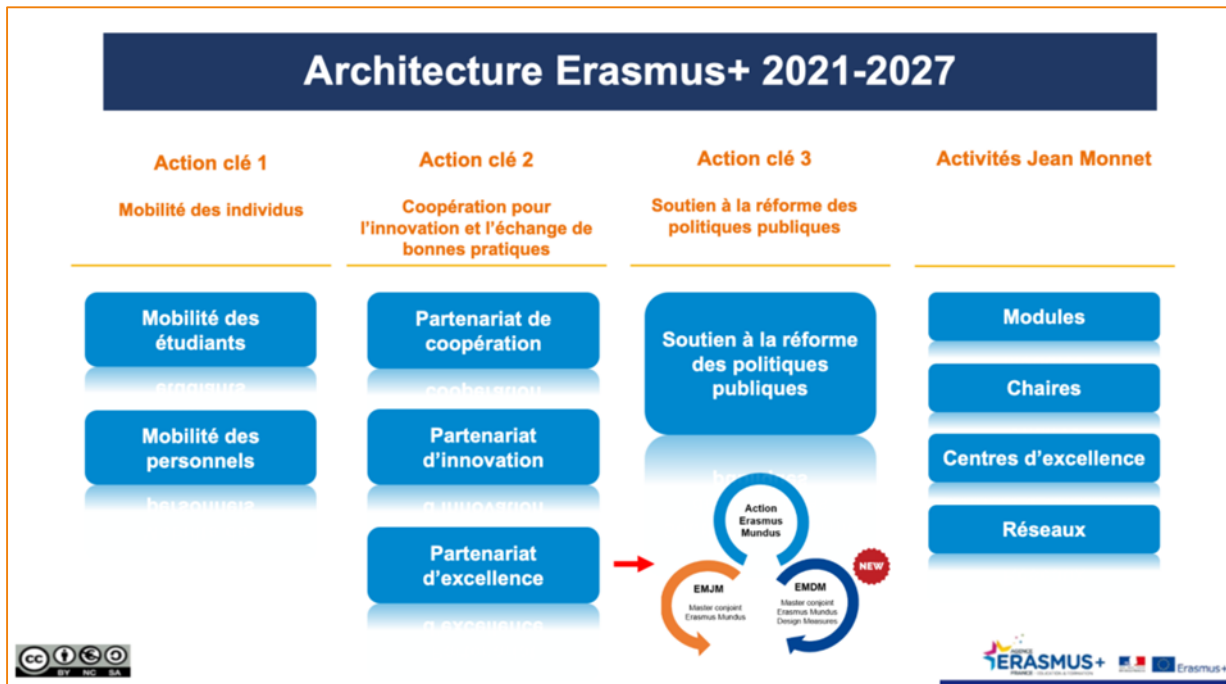
La clé 3 soutient la mise en œuvre de programmes de mesures générales de l'Union dans le domaine de l'éducation, les réseaux à l'échelle de l'Union, la coopération avec d'autres instruments de l'Union et le soutien aux autres politiques de l'Union et les activités de diffusion et de sensibilisation aux résultats et aux priorités des politiques européennes (article 7).

À ces « clés » s'ajoute le programme Jean Monnet. Il s'agit d'actions de soutien à l'enseignement, à l'apprentissage, à la recherche et aux débats sur les questions liées à l'intégration européenne, y compris sur les défis futurs et les perspectives d'avenir de l'Union. Autrefois réservées à l'enseignement supérieur, les actions Jean Monnet sont désormais ouvertes aux autres secteurs de l'éducation que sont l'enseignement scolaire et l'enseignement et formation professionnels. L'action « formation des enseignants » en particulier, a pour but de créer des outils clés en main pour que les enseignants parlent d'Europe à leurs élèves<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Rapport d'activité Erasmus + 2022.

## Schéma n° 1 – Architecture Erasmus+ 2021-2027



Source : Erasmus +

Par ailleurs, le programme pour 2021-2027 fixe quatre priorités : inclusion et diversité, transition écologique, transformation numérique, participation à la vie démocratique. La mise en œuvre de ces priorités s'effectue à travers l'évaluation des projets. Les projets s'inscrivant dans ces priorités et ayant sélectionné l'une d'entre elles comme thématique principale obtiennent des points supplémentaires lors de l'évaluation du dossier.

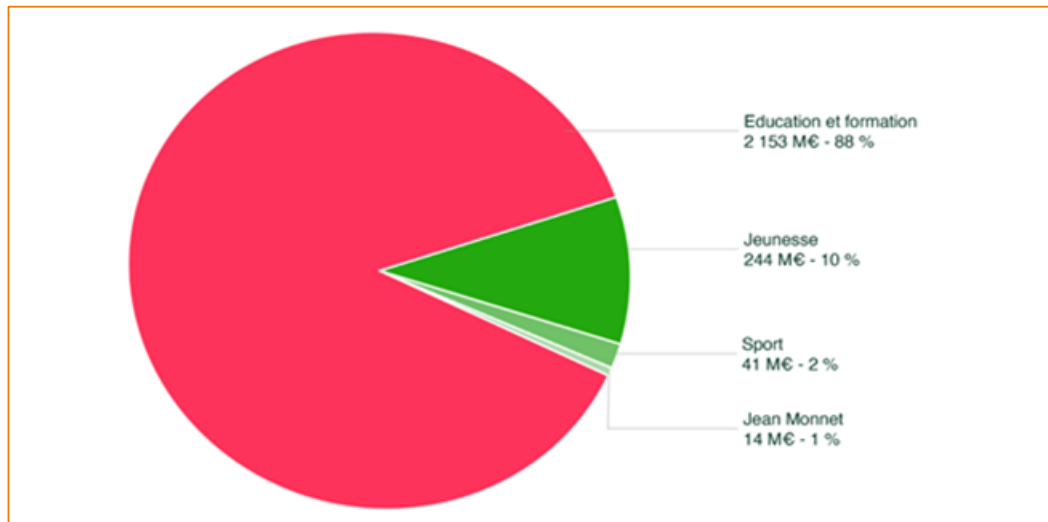
Aux missions assignées au programme Erasmus au sein de l'Union Européenne s'ajoute un volet d'actions destinées à tisser des liens avec des établissements de formation au-delà des frontières de l'Europe. Peuvent participer au programme Erasmus les pays tiers associés aux programmes (Macédoine, Serbie, Islande, Liechtenstein, Norvège, Turquie). Les pays tiers non associés au programme peuvent participer à certaines actions. Ces pays sont au nombre de 157. Le budget alloué pour ce volet international est de 2,2 Md€ pour la période 2021-2027, dont 40 % pour les échanges avec le continent africain. D'ici 2027, l'Union Européenne devrait soutenir la mobilité Erasmus + de 105 000 étudiants et universitaires africains<sup>12</sup>. Pour la période 2007-2013, le budget européen d'Erasmus s'élevait à 10,7 Md€, dont 636 M€ pour l'agence

<sup>12</sup> Erasmus et le continent africain, communiqué de presse Erasmus + du 6 février 2021. : « Depuis 2015, le programme Erasmus+ permet aux établissements européens d'enseignement supérieur et des pays hors Europe de collaborer dans le cadre de projets de mobilité. Les étudiants peuvent obtenir une bourse Erasmus + d'études ou de stage pour une durée de 2 à 12 mois. Les personnels peuvent partir en mobilité d'enseignement et/ou de formation pour une durée de 5 jours à 2 mois.

La demande augmente chaque année pour les mobilités entre la France et le continent africain (+12 % entre 2019 et 2020). Entre 2015 et 2020, ces échanges Afrique-France, entrants comme sortants, ont été multipliés par 4,6. Au total, entre 2015 et 2020, 6 272 mobilités ont été financées par Erasmus + France en provenance de ou vers 26 pays du continent africain. 2 815 étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur africain sont venus étudier en France dans le cadre d'Erasmus + et 1 588 personnels (enseignants et administratifs) de l'enseignement supérieur ont effectué une mobilité dans un établissement français. Dans le même temps, 396 étudiants et 1 473 personnels inscrits en France sont partis en mobilité en Afrique.

Erasmus + France Éducation Formation. Pour la période 2014-2020, ce budget est porté à 15 Md€, ce qui représente une augmentation de 40 %, dont 1,26 Md€ pour le GIP. Pour les années 2021-2027, le budget prévu est de 26 Md€, soit une hausse de 80 %, dont 2,2 Md€ pour le GIP.

**Graphique n° 1 : Répartition du budget 2021<sup>13</sup>**



Source : Erasmus +

Ces évolutions reflètent la volonté de la Commission d'étendre le plus largement possible le champ d'intervention du programme. Cet objectif se traduit par la multiplication des publics concernés : étudiant, scolaire, enseignant mais également adulte via la formation professionnelle et le secteur associatif. Les nationalités sont de plus en plus nombreuses, aux pays membres de l'Union ont été ajoutés les ressortissants des pays tiers associés au programme qui s'étend désormais à 80 % des pays à travers tous les continents<sup>14</sup>.

L'extension du programme se traduit aussi par la multiplication des objectifs assignés. Les missions se sont également étendues. À l'accompagnement de la mobilité des étudiants se sont ajoutés le développement des échanges virtuels, la coopération entre établissements et le développement d'actions de sensibilisation à la politique et aux priorités européennes. Ces priorités sont, pour la période 2021-2027, l'inclusion et la diversité, la transition écologique, la transition numérique et la participation à la vie démocratique européenne. Les études d'impact publiées par la Commission constatent qu'Erasmus + contribue à préparer les jeunes européens à la nouvelle ère numérique et renforce la capacité d'innovation des universités. L'étude réalisée par la Commission en 2019 conclut qu'Erasmus + renforce le sentiment d'appartenance à l'Europe, favorise la transformation numérique, l'inclusion sociale et la non-discrimination dans l'enseignement supérieur<sup>15</sup>. En revanche, l'acquisition de compétences académiques et les

<sup>13</sup> <https://euronovia.eu/erasmus-changement-2021-2027/>.

<sup>14</sup> Pour les pays tiers, il s'agit essentiellement de mobilité entrante.

<sup>15</sup> Commission, « Erasmus + un tournant dans la vie de 5 millions d'étudiants européens » Bruxelles, le 20 mai 2019.



progrès linguistiques ne figurent plus au nombre des objectifs affichés par le programme<sup>16</sup>. Les évaluations demandées aux établissements à l'issue des mobilités ne permettent pas de vérifier l'acquisition de telles compétences. La référence aux développements des compétences des jeunes et au multilinguisme, encore présente dans le programme de 2014 a disparu<sup>17</sup>. L'agence européenne Erasmus + publie régulièrement sur son site des études pour analyser des données sur les priorités du programme. Cependant, ces études mesurent davantage la quantité que la qualité des échanges, très difficiles à appréhender.

La définition des missions fixée par la Commission conditionne très fortement la gestion et la distribution des crédits Erasmus. Si les États membres sont libres de choisir la structure juridique des agences chargées de répartir les fonds, le fonctionnement de ces dernières est fortement contraint par le programme et la bonne réalisation de ce dernier dans le respect des clés et objectifs déterminés fait l'objet d'un suivi très précis par la Commission.

### **1.3 Le GIP Erasmus + Éducation et Formation : un organisme en expansion continue**

#### **1.3.1 Une tutelle et une supervision des autorités nationales en conformité avec les obligations découlant du règlement du programme**

L'article 26 du règlement de 2021 prévoit que « *l'autorité nationale surveille et supervise la gestion du programme au niveau national.* » Le GIP est placé sous l'autorité de la délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération (DREIC), pour l'ensemble des ministères membres du GIP (Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, Ministère de l'enseignement supérieur, Ministère de la culture, Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères).

La lecture des procès-verbaux des assemblées générales du GIP permet de constater qu'au moins un représentant de chaque ministère est systématiquement présent. Les différents collèges sont tous représentés régulièrement lors des assemblées générales. S'agissant de l'État, les procès-verbaux des assemblées générales témoignent de la présence d'au moins un représentant de chaque ministère à chaque réunion de l'organe délibérant. D'une façon générale, le Cour fait le constat d'une implication forte et constante de la tutelle.

La DREIC rend des avis sur la note ordonnateur et sur le budget. Elle coordonne la note de service précisant les conditions de mise en œuvre du programme en France. Elle valide la proposition de programme de travail annuel de l'agence, participe au comité de programme Erasmus + et entérine les créations d'emplois. Le GIP entretient donc un dialogue régulier avec

---

<sup>17</sup> Article 4 du programme du 11 décembre 2014 établissant Erasmus + : le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport et abrogeant les décisions n° 1719/2006/CE, n°1720/2006/CE et n° 1298/2008/CE : « *Objectif général du programme / Le programme contribue : (...) « e) améliorer l'enseignement et l'apprentissage des langues et promouvoir la vaste diversité linguistique de l'Union* »).

la DREIC et avec la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) pour les créations d'emplois.

### 1.3.2 Une stratégie d'implantations locales abandonnée

Un accord du 18 mai 2022, a été signé entre l'agence et Régions de France. Les engagements pris ont été confirmés par le Gouvernement en novembre 2022. Cet accord prévoyait une « *collaboration étroite autour de l'expérimentation des bureaux territoriaux.* » L'idée était d'« *d'incarner l'agence Erasmus + au plus proche des territoires pour toucher les collèges, lycées et associations* »<sup>18</sup>. Cette démarche avait conduit à la création de cinq bureaux territoriaux pour un meilleur maillage territorial : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Le Mans, Marseille, Lyon, Roubaix. Cependant, l'agence a abandonné le projet d'implanter des antennes locales en décembre 2023, alors qu'en juillet 2023, la directrice générale du GIP déclarait encore que ces implantations permettaient de mieux toucher les collèges, les lycées et les associations et que pour ces acteurs moins touchés historiquement par Erasmus +, il était important « *d'avoir un lieu, de rencontrer une personne physique* ». Il est cependant apparu que la dynamique de la demande était telle que la promotion à l'échelon local était devenue superflue. Cette décision, justifiée par une meilleure allocation des moyens pour faire face à une demande croissante, a été approuvée par la tutelle en novembre 2022 mais n'a cependant pas été prise sans provoquer une certaine tension avec les régions.

### 1.3.3 Une agence très contrôlée

L'agence est soumise à de nombreux contrôles d'organismes nationaux et européens.

De 2020 à 2023, le GIP a fait l'objet de 19 contrôles et audits, dont sept non récurrents et 12 récurrents. Les audits récurrents portent sur la certification des comptes. L'IGESR a effectué des audits de supervision (quatre en quatre ans). La Commission ou son mandataire (E&Y), effectuent des visites de supervision et des audits des conventions. L'IGESR procède également à des audits non récurrents, notamment en matière de réorganisation.

L'organisme d'audit indépendant Aliom effectue un audit annuel prévu réglementairement par la Commission<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Nelly Fesseau - AEF – Juillet 2023

<sup>19</sup> Article 29 du règlement du 20 mai 2021 : Organisme d'audit indépendant

1. L'organisme d'audit indépendant émet un avis d'audit sur la déclaration annuelle de gestion visée à l'article 155, paragraphe 1, du règlement financier. Cet avis constitue la base de l'assurance globale en vertu de l'article 127 du règlement financier. 2. L'organisme d'audit indépendant: a) dispose des compétences professionnelles nécessaires pour réaliser des audits dans le secteur public; b) veille à ce que ses audits tiennent compte des normes d'audit internationalement reconnues; c) ne se trouve dans aucune situation de conflit d'intérêt vis-à-vis de l'entité juridique dont l'agence nationale fait partie; en particulier, l'organisme d'audit indépendant est fonctionnellement indépendant de l'entité juridique dont l'agence nationale fait partie. 3. L'organisme d'audit indépendant donne à la Commission et à ses représentants, ainsi qu'à la Cour des comptes, accès à l'ensemble des documents et rapports ayant servi à établir l'avis d'audit qu'il émet sur la déclaration annuelle de gestion de l'agence nationale.

En interne, le GIP a élaboré une carte et un plan de prévention des risques constamment affinés et mis à jour.

Celle-ci a été mise à jour le 29 novembre 2023. Elle présente une centaine d'occurrences.

Elle identifie cinq situations de risques majeurs : absence de mandatement des intérêts moratoires, non-respect des critères d'éligibilité (rendre éligible ou inéligible un projet à tort), risque qu'un même projet soit financé deux fois dans le cadre du programme Erasmus + (cas de fraude), risque qu'un même projet soit financé deux fois dans le cadre du programme Erasmus + (soumissions concurrentes), montant de la subvention finale accordée par l'agence erroné.

La carte présente des points perfectibles : absence de mandatement des intérêts moratoires, gestion des habilitations, y compris SI comptable, manque de supervision de l'expert référent, non détection d'un organisme candidat à risque, les bénéficiaires jugés à risque ne sont pas indiqués dans les outils de suivi des bénéficiaires, export des données incorrect ou inexact, requêtes erronées : incidence sur la fiabilité des fichiers Excel de simulation budgétaire, non détection d'un cas d'irrégularité ou fraude en cours d'exécution du projet, détection/suspicion de fraude et/ou irrégularité majeure non communiquée/traitée, en matière d'externalisation de l'évaluation qualitative des rapports finaux, risque de conflit d'intérêt, et en matière de promotion de programme, il existe un risque d'erreur d'interprétation des règles, entraînant un message dissonant auprès des candidats.

Enfin, l'agence a identifié, comme fort, le risque de versement des fonds à des associations poursuivant des fins étrangères à l'objet social et qui pourraient constituer une menace à l'ordre public. Conformément aux préconisations de l'agence dans sa cartographie des risques, la Cour invite l'agence et le ministère de l'Intérieur à mettre en place des procédures de contrôle permettant d'éviter un usage détourné des fonds alloués.

L'agence a aussi identifié les risques pouvant peser sur ses données et pris les dispositions nécessaires pour protéger ces dernières. Après avoir fait réaliser un audit par l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information, elle a renforcé ses règles de sécurité. Elle s'attelle actuellement à la rédaction d'un scénario de crise d'attaque cyber.

L'ensemble des données directement liées au programme sont collectées par l'UE. Elles demeurent sa propriété et relèvent de son propre règlement. Il s'agit notamment de données des référents dans les établissements, de celles des étudiants, des données personnelles des évaluateurs. En revanche, l'ensemble des données personnelles utilisées hors programme, comme par exemple les candidatures aux offres d'emploi de l'agence, de la gestion de son personnel ou de sa newsletter relèvent du règlement général sur la protection des données (RGPD), désormais pleinement respecté par l'agence.

### **1.3.4 Un plan d'achats annuel**

L'agence élabore annuellement un plan d'achats qui présente la mise en œuvre concrète de la stratégie d'achat.

Les marchés les plus importants concernent des travaux et des prestations informatiques. L'agence a également recours à l'UGAP pour 35 % des achats. La plupart des marchés passés par l'intermédiaire de l'UGAP sont des marchés de faibles montants (inférieur à 10 000 €) à

l'exception de deux marchés d'accompagnement d'audit RH (46 410 €) et d'accompagnement à la montée en charge de l'agence (200 000 €).

L'examen par la Cour d'un échantillon de marchés n'a mis en évidence aucune violation du Code de la commande publique.

Le GIP dispose d'un contrôle interne, qui n'est cependant pas un service à part entière, puisque rattaché à la mission qualité performance (MPQ).

S'agissant du respect des procédures internes, la Cour a examiné les restitutions du contrôle interne sur les années 2022 et 2023. En juin et décembre 2022, l'agence a procédé à une restitution sur trois thématiques : éligibilité, sélection et contractualisation.

Aucun problème important de non-conformité aux procédures n'a été détecté. En-dehors d'un non-respect des délais d'envoi de bon de commande (finances), du respect des délais d'approbation du rapport final (DCEP), de la transmission du courrier d'inéligibilité aux candidats (DGP Processus : traitement de l'éligibilité), un traitement correctif est effectué systématiquement suite aux contrôles rendus non-conformes dans les outils de gestion interne (DGP-MOB Processus : Contractualisation, DGP-PART Processus : Contractualisation).

En 2023, le contrôle interne a procédé à une restitution en août (éligibilité, achat, élection) en octobre (contractualisation). La restitution « achats » fait apparaître que, pour les prévisions d'achats inférieurs à 15 000 € HT (14 contrôles non-conformes sur 15 en juin et cinq sur 28 en décembre), les utilisateurs doivent respecter le délai prévu par la procédure et s'assurer de la cohérence entre la rubrique et le type de prestation.

En janvier 2024, une restitution a été effectuée sur les achats. Mis à part quelques problèmes de délais détectés dans les achats, les taux de non-conformité aux procédures sont faibles, voire nuls sur les échantillons étudiés par le contrôle interne sur l'année 2023.

Par ailleurs, pour les autres restitutions effectuées en 2023, en matière de :

- contractualisation : 2 % présentaient un problème de signature et d'affichage corrigé par le service informatique,
- contrôle et évaluation des projets : seuls 6 % des contrôles respectaient les délais d'approbation du rapport final,
- capacité financière d'organismes privés candidats : un seul organisme, soit 2 % de l'échantillon était non-conforme,
- traitement de l'éligibilité : sur les échantillons « achats » examinés, l'amélioration est avérée, puisque seuls 18 % étaient non conformes en décembre 2023, contre 47 % (respect du délai de cinq jours pour l'exécution de l'achat et mail du gestionnaire correctement complété).

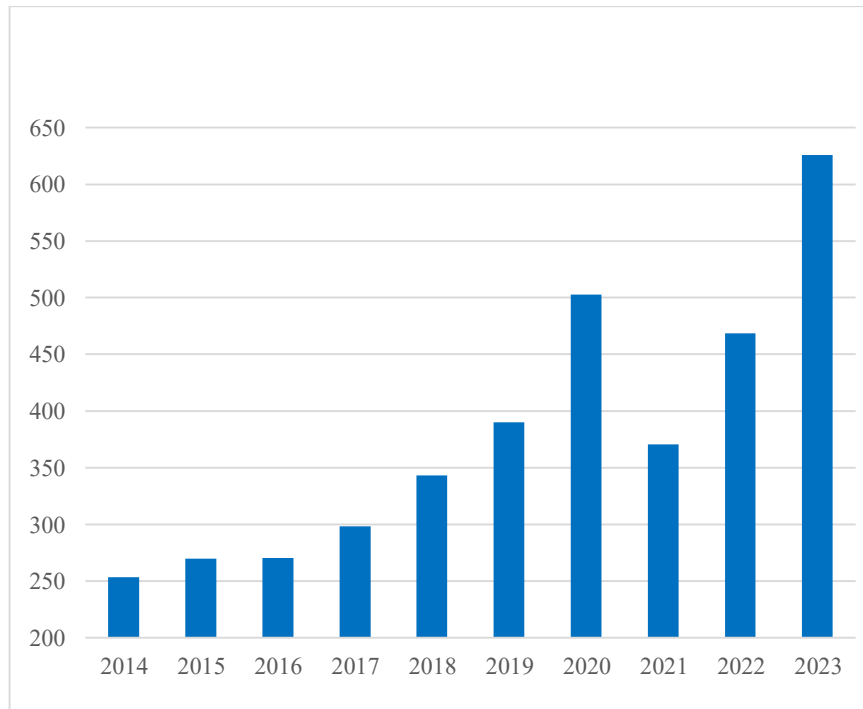
La Cour invite l'agence à faire évoluer son contrôle interne en structure autonome pour l'adapter à la croissance de l'activité.

### **1.3.5 Un succès quantitatif dont il est difficile d'évaluer les retombées qualitatives**

Les outils de gestion des données concernant la mobilité Erasmus + sont pilotés par la Commission, seule en mesure de fournir des données sur les candidats à la mobilité pour des études d'impact.

Le succès quantitatif est visible dans la hausse du montant des demandes de financement adressées à l'agence.

**Graphique n° 2 : Évolution du montant des demandes de 2014 à 2023 (en k€)**



*Source : GIP Erasmus +, Rapport de performance 2022*

Les mobilités des « apprenants » (selon la terminologie du programme) financées par l'agence se répartissaient comme suit pour l'appel à propositions 2023 :

- 62 000 pour les étudiants (étude et stages),
- 32 500 pour les élèves de la voie générale et technologique,
- 21 000 pour les élèves de la voie pro, les apprentis et les stagiaires de la formation professionnelle,
- 550 pour les apprenants adultes.

Si le succès quantitatif est visible dans les statistiques, il n'en va pas de même des effets qualitatifs du programme. Les conséquences d'une mobilité sur les parcours scolaires et professionnels ne sont pas mesurées. L'agence publie sur son site internet dans la rubrique « observatoire Erasmus + », des études, bilans et rapports. Y figurent des enquêtes de satisfaction sur l'impact du programme Erasmus pour les années antérieures à 2020 concernant l'amélioration du niveau linguistique, l'employabilité, la participation à la vie politique...

Les taux de satisfaction recueillis sont en général élevés mais la proportion de répondants est très variable. Ces études déclaratives ne peuvent pas être considérées comme des évaluations et se substituer à des suivis de cohorte d'apprentis ayant effectué une mobilité, comparés avec ceux de cohortes n'ayant pas effectués de mobilité. On ne trouve sur le site aucune étude de ce type appuyée sur une méthodologie rigoureuse. Les données nécessaires à

de telles études se trouvent à la Commission pour les inscriptions et les participants aux mobilités et dans les établissements et organismes pour ce qui est de leurs étudiants, élèves et participants à des formations. Ces données n'ont, jusqu'à présent, pas été mobilisées en vue d'évaluer les effets qualitatifs du programme.

S'agissant des critères tels que ceux qui relèvent de l'inclusion, l'évaluation est particulièrement difficile. Les 33 agences nationales ont des critères et une conception de l'inclusion différents. Cette diversité se retrouve à l'échelon des établissements. Or, l'agence ne dispose que des données transmises par les établissements lors du dépôt des candidatures.

La position de l'agence est que la politique d'inclusion doit être pensée au niveau des établissements. C'est donc au chef d'établissement de définir l'inclusion et de répartir les financements entre ceux qui sont éloignés géographiquement, ceux qui sont éloignés socialement et ceux qui sont en situation de handicap. L'agence vérifie la stratégie globale d'inclusion des établissements et l'engagement qu'ils prennent dans le cadre de la charte Erasmus +.

La mise en place des suivis de cohorte à partir d'une méthodologie rigoureuse s'avère nécessaire pour mesurer l'impact des programmes sur les publics concernés.

**Recommandation n° 1 :** (GIP, DGFIP, DJEPVA, DGESIP) : conformément à l'objectif d'évaluation fixé par la convention constitutive du GIP, mettre en place un dispositif d'évaluation des résultats des mobilités pour les bénéficiaires Erasmus + en s'appuyant notamment sur des suivis de cohortes, avant la fin de l'année 2025.

### **1.3.6 Des bourses dont le montant a plus que doublé depuis 2014, mais qui demeure insuffisant pour permettre à tous les publics de financer leur mobilité**

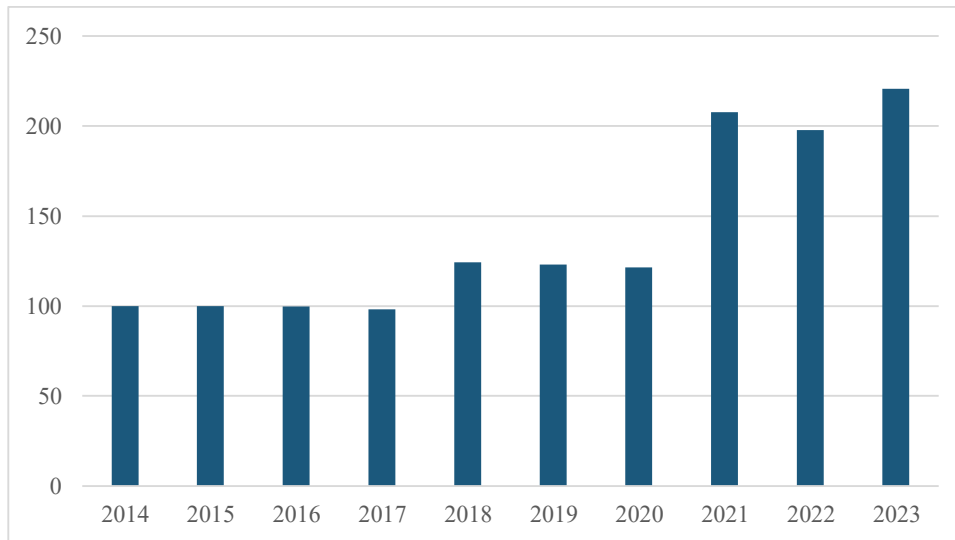
Au total, pour l'ensemble des secteurs et des publics couverts par le volet Éducation et Formation Erasmus +, plus de 130 000 bourses ont été financées en 2022, et près de 116 000 en 2023.

Le montant des bourses est fixé par groupes de pays en fonction du coût de la vie. Le montant maximum pour les études s'élève à : 674 € pour le groupe 1 (Danemark, Finlande, Irlande, Islande, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Suède), 606 € pour le groupe 2 (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Pays-Bas, Portugal), 550 € pour le groupe 3 (Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie) et 786 € pour le groupe Outre-Mer quelle que soit la destination.

Un complément de 150 €/mois est accordé pour un stage à l'étranger.

Pour le groupe 1, l'augmentation du pouvoir d'achat depuis 2014 est de 120 %.

**Graphique n° 3 : Évolution du pouvoir d'achat (en %) des bourses d'études pour les pays du groupe 1 calculé à partir de l'inflation de la zone Euro (base 100 : 2014)**



Source : Cour des comptes

Ces montants, même augmentés des suppléments accordés par certaines collectivités locales et malgré l'augmentation du pouvoir d'achat des bourses, ne permettent pas de financer la totalité des dépenses liées à une mobilité : les familles doivent donc apporter un complément. La durée moyenne des mobilités étudiantes effectivement financées par le programme était de six mois jusqu'en 2023. Face à l'explosion de la demande, l'agence a décidé de réduire cette durée moyenne à cinq mois, pour servir un plus grand nombre de candidatures, « sans trop pénaliser les étudiants de manière générale tout en mettant l'accent sur les étudiants les plus éloignés du programme <sup>20</sup>». L'objectif d'inclusion, pour autant qu'on puisse le définir, demeure donc, à ce stade, un défi difficile à relever pour le programme Erasmus.

<sup>20</sup> Directrice générale de l'agence – AEF, juillet 2023

## 2 UNE ORGANISATION CONDITIONNEE PAR LES OBJECTIFS ET LES REGLES DE GESTION DU PROGRAMME

Créé pour mettre en œuvre la partie éducation - formation d'un programme dont le budget aura triplé entre 2014 et 2027<sup>21</sup>, le GIP est à la fois totalement dépendant du cadre fixé par la Commission pour déployer son activité et soumis aux normes juridiques et financières françaises.

### 2.1 Des choix contraints

Si le choix du statut juridique est libre, la réalisation des missions confiées à l'agence locale est particulièrement encadrée. La Commission laisse peu de marges d'initiative aux États. L'organisation de l'agence est donc structurée par les exigences de la Commission. L'enjeu majeur est la réponse à la croissance quantitative et aux nouvelles exigences qualitatives du programme. Cette réponse passe par une promotion qui devrait atteindre de nouvelles cibles sociale et géographique, un réseau d'évaluateurs renouvelé, un accompagnement qualitatif des porteurs de projet et un meilleur suivi des stratégies d'internationalisation des établissements, un contrôle et une évaluation du programme à la hauteur du volume des contrats, une valorisation des projets et du programme qui passe par un environnement numérique revisité avec le nouveau programme.

Pour répondre aux différents objectifs fixés par le règlement européen, l'agence est organisée en trois départements :

Le département promotion comporte 35 ETPT en 2023. Structuré en quatre pôles (trois centrés sur les secteurs éducatifs et un consacré aux relais et appuis à la promotion), il a pour fonction de promouvoir le programme Erasmus+ auprès des personnels des structures françaises de l'Éducation et de la Formation. Cette promotion s'adresse à tous les secteurs de l'éducation (enseignement scolaire, éducation des adultes, enseignement et formation professionnels, enseignement supérieur). Le département a également la responsabilité des outils et réseaux Erasmus+ qui soutiennent le programme Erasmus+ : Europass, Euroguidance, AEFA<sup>22</sup>, EPALÉ<sup>23</sup>, Experts Erasmus+ de l'EFPP, TCA (*Transnational Cooperation Activities*, en français : Rencontres européennes Erasmus).

---

<sup>21</sup> 120 M€ en 2014 et 426 M€ en 2027.

<sup>22</sup> « L'Agenda européen pour la formation des adultes (AEFA) est une initiative de la Commission. Il vise à favoriser l'accès à la formation des adultes peu qualifiés. Dans 29 pays européens, des acteurs de la formation professionnelle travaillent en réseau et en complémentarité des politiques publiques, produisent, expérimentent et diffusent des outils sous la conduite d'un coordinateur national. En France, c'est l'Agence Erasmus + France / Éducation Formation qui pilote cette action. Parmi les priorités de travail, citons l'inclusion numérique qui répond à deux des quatre priorités du programme Erasmus+ ». À ce titre, un guide AEFA, plaidoyer pour l'inclusion numérique dans le monde professionnel, a été publié en septembre 2022 : « Le référent numérique, un levier pour la transformation de votre territoire. », (Rapport Erasmus 2020).

<sup>23</sup> « EPALÉ est une plateforme collaborative européenne qui vise à favoriser l'innovation sociale à travers la formation et l'éducation des adultes. Elle met en réseau 120 000 professionnels européens qui partagent leurs



Le développement de la promotion sur la période 2020/2023 a contribué à la hausse significative des dépôts de projets et des demandes de mobilité. Cette évolution s'est accélérée en 2023. L'agence a enregistré tous secteurs confondus, un nombre de candidatures augmenté de plus d'un tiers. Le montant des candidatures déposé par l'enseignement scolaire arrive désormais en tête.

**Tableau n° 1 : Evolution du nombre d'établissements et d'étudiants bénéficiaires de bourses Erasmus de 2018 à 2023**

		2018	2019	2020	2021	2022	2023
	<b>Nb de bourses attribuées par année</b>	<b>87 064</b>	<b>96 948</b>	<b>101 436</b>	<b>70 347</b>	<b>112 279</b>	<b>115 736</b>
<b>Nb établissements agréés</b>	Ets scolaires	420	530	581	279	482	828
	Ets universitaires*	936	964	976	720	882	914
	Ets de FP	351	494	466	365	462	608
	Ets de formation adulte	0	0	0	127	102	112
	<i>Dont Consortiums (Tous secteurs éducatifs confondus)</i>	<i>153</i>	<i>205</i>	<i>249</i>	<i>157</i>	<i>222</i>	<i>283</i>
	<b>Nb total d'établissements agréés</b>	<b>1 707</b>	<b>1 988</b>	<b>2 023</b>	<b>1 491</b>	<b>1 928</b>	<b>2 462</b>
<b>Nb étudiants concernés</b>	En établissements scolaires	14 757	19 151	18 113	9 152	25 278	32 569
	En établissements universitaires	50 048	54 038	59 145	43 244	63 160	61 872
	En établissements de FP	22 259	23 759	24 178	17 808	23 472	20 773
	En établissements de formation adulte	0	0	0	143	369	522
	<b>Nb total d'apprenants concernés</b>	<b>87 064</b>	<b>96 948</b>	<b>101 436</b>	<b>70 347</b>	<b>112 279</b>	<b>115 736</b>

- Nota : *Tout établissement accueillant des étudiants*  
Source : *GIP Agence Erasmus +*

En 2023, la promotion a été centrée davantage sur les cibles qui relèvent de l'inclusion en ce qui concerne l'enseignement scolaire et supérieur. Le département promotion organise ou participe à des congrès ou événements à distance ou sur place (congrès de l'ANDEV, congrès NEC Europe, journée Campus France thématique Europe, webconférence Europass/Euroguidance/CEC « comment accompagner les citoyens dans l'acquisition de compétences adaptées ? », webinaire Fédération des acteurs de la solidarité, ...).

---

*savoirs, leurs pratiques et leurs méthodes pédagogiques. L'objectif est d'apporter un éclairage sur des problématiques sociétales qui recouvrent en large partie les priorités du programme Erasmus +. Cette mission passe par exemple par l'organisation d'événements thématiques. Ainsi en juin 2022, nous avons réalisé une webconférence intitulée « Les métiers de la transition écologique : des opportunités pour tous les citoyens ? ». Le département dispose aussi d'un pôle de six experts qui viennent alimenter la plateforme sur leurs sujets de prédilection : transition écologique, transformation numérique, éducation aux médias, transitions professionnelles, inclusion sociale... » (Rapport Erasmus + 2020).*

Dans la mesure où l'agence n'est pas en capacité de satisfaire une bonne partie de la demande, il ne paraît pas utile d'accroître l'effort global de promotion. En revanche, un redéploiement des moyens pourrait être envisagé au profit de la promotion du programme en matière d'éducation des adultes pour lequel la demande demeure inférieure à l'offre.

Deux autres services jouent un rôle central dans la mise en œuvre du programme : le département gestion des projets (41 ETP), point d'entrée de l'activité du GIP et le département contrôle et évaluation finale des projets (30 ETP). Ces départements ont respectivement pour mission la sélection des projets éligibles à un financement Erasmus et le contrôle de la bonne réalisation du projet financé.

Une attention particulière est portée à la dimension environnementale, qui est une des priorités du programme.

Le Pacte vert pour l'Europe a pour objectif la neutralité carbone en Europe d'ici 2050. Dans ce cadre et depuis le 1<sup>er</sup> mars 2023, l'agence Erasmus + France a mis en place un nouveau centre de ressources, SALTO GREEN (Support, Advanced Learning and Training Opportunities GREEN). Celui-ci s'adresse aux acteurs de l'éducation souhaitant orienter davantage leur projet vers la transition écologique. Il a été doté de quatre ETP en 2023.

En Europe, d'autres SALTO existent avec d'autres orientations. Ainsi, celui de la Croatie promeut la diversité et l'inclusion.

La croissance de l'activité est nourrie par le développement de l'accréditation. Celle-ci permet à l'établissement de ne pas avoir à repasser chaque année par la case « évaluation ». L'accréditation Erasmus peut être demandée pour un seul organisme ou pour un consortium de mobilité composé d'un organisme coordonnateur et d'un ou plusieurs organismes membres, ce coordonnateur reçoit la subvention pour l'ensemble du consortium. Les organisations appelées « consortiums » sont structurées autour des projets de mobilité, donc uniquement pour l'action clé 1. En 2023, les budgets alloués aux consortiums s'élevaient à 78 M€ pour un nombre de consortiums de 294. Par ailleurs, l'agence contracte avec des groupes d'organismes créés en vue de la réalisation de projets communs qui ne relèvent pas de l'action clé 1. À la fin 2023, leur nombre s'élevait à 263.

**Tableau n° 2 : Poids budgétaire des secteurs éducatifs dans l'action clé 1 en 2023 \***

Type de contrat	Avec un établissement		Avec un consortium		
	En M€	Budget accordé	%	Budget accordé	%
Formation Adultes		2	38,96 %	3	61,04 %
Formation professionnelle		27	43,51 %	35	56,49 %
Enseignement Scolaire		26	54,56 %	21	45,44 %
Enseignement Supérieur		132	87,62 %	19	12,38 %

\* lecture horizontale

Source : Cour à partir des données de l'agence

La forte croissance du nombre d'accréditations d'établissements qui ouvrent à l'éligibilité annuelle aux subventions sans nouvelle évaluation exerce un effet mécanique sur la demande. Avec près de 60 000 établissements accueillant près de 12 millions d'élèves, le secteur scolaire est celui qui représente le plus gros potentiel de croissance. Un arrêté du

Ministre de l'éducation nationale du 4 août 2022 a stimulé la demande de mobilité dans ce secteur en permettant la prise en compte de cette dernière dans les résultats scolaires de l'élève en première et en seconde, comme le disposent les articles 2 et 3 de cet arrêté<sup>24</sup>.

**Arrêté du 4 août 2022 (extraits)**

*« Tout lycée d'enseignement général et technologique public ou privé sous contrat d'association avec l'État ainsi que tout établissement privé légalement ouvert sans contrat d'association avec l'État proposant un enseignement en présentiel préparant au baccalauréat général et technologique doit proposer un contrat d'études à ses élèves pour encadrer la mobilité scolaire européenne et internationale. (...) Les élèves de classe de seconde générale et technologique effectuant une période de mobilité scolaire (...), dans le cadre d'un contrat d'études (...), pendant une partie de l'année scolaire, font valoir auprès de leur établissement d'origine, dans le cadre de leurs bulletins trimestriels ou semestriels, les notes et appréciations qu'ils ont obtenues pendant leur mobilité dans leur établissement d'accueil. (...). Les élèves de première générale ou technologique effectuant une période de mobilité scolaire (...), peuvent valoriser cette mobilité dès lors qu'elle est effectuée sur une durée minimale de quatre semaines pendant l'année de première, (...) sur le temps scolaire français ou de l'établissement scolaire partenaire. Cette mobilité fait l'objet de la rédaction d'un rapport écrit de mobilité et d'une évaluation orale (...). Une note égale ou supérieure à 10 sur 20 obtenue à cette évaluation orale permet à l'élève, candidat au baccalauréat général ou technologique, d'obtenir la mention « mobilité européenne et internationale » sur son diplôme. »*

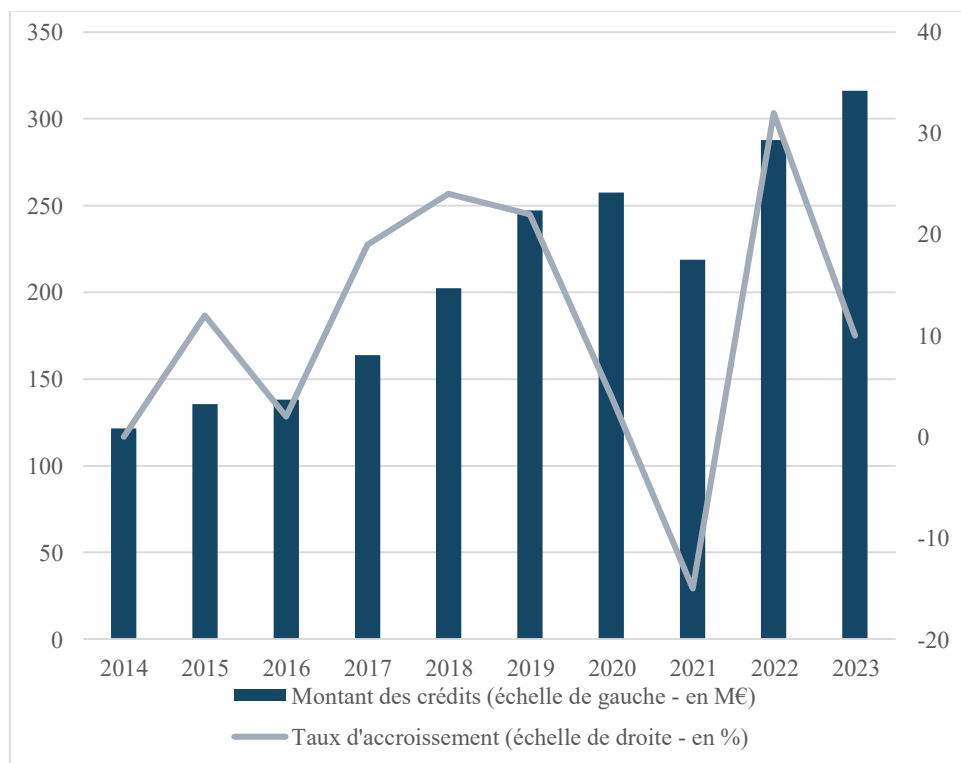
---

<sup>24</sup>JORF n°0181 du 6 août 2022 : Arrêté du 4 août 2022 relatif aux conditions de reconnaissance de la mobilité scolaire européenne et internationale des élèves de lycée d'enseignement général et technologique et au contrat d'études au lycée d'enseignement général et technologique.

## 2.2 Une croissance du personnel pour faire face à l'augmentation des crédits et à l'extension à de nouveaux publics

Pour évaluer l'augmentation de la charge de travail, la Cour a retenu l'évolution du ratio calculé de la manière suivante : crédits d'intervention attribués annuellement par l'Union Européenne sur nombre annuel d'ETP de l'agence. Cet indicateur, en augmentation de 32 % entre 2014 et 2020, mesure la pression qui s'exerce année après année sur les effectifs du GIP.

**Graphique n° 4 : Évolution de l'enveloppe des crédits d'intervention de 2014 à 2027**



Source : retraitement mission à partir des chiffres du GIP Agence Erasmus + France / éducation - formation

Pour y remédier, le GIP a pris des mesures sur le fondement d'études RH réalisées en 2018 et 2020, notamment par le bureau d'études Sémaphores : la première étude a été commandée pour procéder à la réorganisation interne du Département promotion dont le rôle est essentiel au regard de l'augmentation du nombre des candidatures en période de forte croissance des budgets d'intervention, la seconde pour évaluer les besoins en emplois et qualifications à trois ans. De 2014 à 2017, le volume des emplois État et sur ressources propres, a progressé de 47 %<sup>25</sup>. De 2018 à 2022, il a cru de 35,8 %.

<sup>25</sup> Observations définitives de la Cour relatives à l'agence Erasmus + de 2012 à 2017 – page 17.

Tableau n° 3 : Évolution des emplois en ETPT de 2017 à 2022

Effectifs en ETPT en moyenne annuelle				
	Sous plafond LFI	Hors plafond LFI	Total	Rappel plafond voté (dont 30 ETPT sous plafond LFI)
2017	28,63	61,42	90,05	94,5
2018	28,2	68,4	96,6	100,5
2019	29	72	101	106,5
2020	28,96	80,93	109,89	114,5
2021	29,09	87	116,09	124,5
2022	28,77	93,54	122,31	134,5
2023	29,17	110,65	139,82	148,5

Source : GIP Agence Erasmus +

Au titre de 2022, le taux d'exécution du plafond d'emploi était de 90,9 % par rapport au plafond voté en début d'exercice (mesure de réallocation de quatre postes supplémentaires en mars 2022). Ce taux s'explique par les décalages de recrutement imputables aux délais incompressibles de procédure de recrutement, compte tenu des dates de création d'emplois en assemblée générale (décembre 2021 et mars 2022).

Tableau n° 4 : Evolution des effectifs ETP par catégories sur six ans (hors agents en régie et vacataires)

	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
Services	Catégories		Catégories		Catégories		Catégories		Catégories		Catégories	
	A	B et C	A	B et C	A	B et C	A	B	A	B	A	B
<b>Totaux</b>	80	41	84	44	84	51	91	54	97	54	107	57
<b>Effectifs présents au 31/12)</b>	121		128		135		145		151		164	
<b>PAE+ MAD (mise à disposition)</b>	124,5		130,5		138,5		146,5		156,5		170,5	
<b>PAE E+ (Plafond d'emploi Erasmus alloués)</b>	100,5		106,5		114,5		124,5		134,5		148,5	
<b>MAD</b>	24		24		24		22		22		22	

Source : GIP Agence Erasmus +

Si de 2020 à 2021, le taux de rotation des effectifs s'est accru de quatre points, une baisse significative est observée en 2022 mais doit être confirmée (-2,75 points). En 2022, 44 postes, de catégories A et B, ont été vacants. La durée moyenne de publication du poste a été de 26,64 jours. Les contrats non permanents ne sont pas inclus dans ce calcul<sup>26</sup>.

Conformément aux textes en vigueur, six types de rattachement juridique lient les agents au GIP : les fonctionnaires détachés sur contrat<sup>27</sup>, les fonctionnaires ou contractuels en CDI<sup>28</sup> mis à disposition<sup>29</sup>, les contractuels en CDD mis à disposition, les contractuels en CDI sur besoin permanent<sup>30</sup>, les agents contractuels en CDD d'un an ou trois ans sur besoin permanent<sup>31</sup>, les agents contractuels en CDD de courte durée sur besoin temporaire<sup>32</sup> soit entre trois et sept ETP, selon l'année. Au total, les recrutements en emplois non-permanents (CDD, intérim) ont représenté 8,3 ETPT. Les catégories B et C, en minorité dans la structure, sont très majoritairement en CDD.

Depuis quelques années, l'agence passe des marchés publics de prestations de service qui lui permettent d'externaliser une partie de ses activités, soit pour assurer une expertise avec les marchés d'assistance technique dans les domaines de l'informatique ou de l'ingénierie de formation, soit pour assurer des renforts ponctuels avec le recours à la prestation d'intérim. Si le recours à l'intérim est plutôt positionné sur des prestations de courte durée, le recours aux marchés d'assistance technique s'inscrit sur des temps plus longs. Certains prestataires travaillent au sein du GIP depuis plusieurs années. Parmi les sept personnes qui composent le service informatique, cinq sont dans cette situation. Ce service ne pourrait pas fonctionner sans leur contribution.

Le GIP sous-traite l'évaluation des dossiers à des experts évaluateurs payés à la tâche, ce qui représente un budget en 2023 de 673 493 €. Il emploie également des personnels mis à disposition (22 ETP en 2023) par les ministères concernés et certaines universités et 19 agents en détachement. Comme le souligne l'agence, ces 41 agents pourraient être remis à leur administration d'origine dans le cas peu probable où les crédits délégués par la Commission diminueraient, ce qui conduirait à une réduction de fait de l'activité. L'agence recense en outre 66 agents en CDD dont le terme des contrats intervient d'ici à 2027. La rigidité de leur gestion avait été soulevée dans le précédent rapport de la Cour. Les difficultés liées principalement au problème des primes ont été résolues.

---

<sup>26</sup> Taux de rotation = nombre de départs + le nombre d'arrivées de l'année N divisé par 2, puis par l'effectif au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N.

<sup>27</sup> Recrutement pour une durée de trois ans renouvelable au maximum trois fois.

<sup>28</sup> Contrat à durée indéterminée.

<sup>29</sup> Situation exceptionnelle en cas de vacance sur un support mis à disposition, recrutement par l'autorité qui détient le support.

<sup>30</sup> Article 4-2 du décret 2013-292 du 5 avril 2013.

<sup>31</sup> Article 4-1-1 du décret 2013-292 du 5 avril 2013.

<sup>32</sup> Article 4-1-2 du décret 2013-292 du 5 avril 2013.

**Tableau n° 5 : Nombre d'ETPT mis à disposition par les ministères et universités en 2023**

En ETPT, nb de postes MAD	Prévu par la convention GIP durée déterminée	2018	2019	Prévu par la convention GIP durée indéterminée	2020	2021	2022	2023
MEN	12A, 6B, 1C	15,9	15,7	16	15	14,55	14	14,21
MESR								
Ministère Agriculture	1A	1	1,3	2	2	2	2	1,25
CNOUS	3A, 4C	1	1		0,75			
CIEP	1A							
Université P IV / SU	1A, 1B	2	2	2	2	2	2	2
Université Bordeaux	4A	1,8	2	2	1,3	1,6	2	0,83
TOTAL	22 A, 7 B, 5C	21,7	22	22	21,05	20,15	20	18,29

Source : GIP Agence Erasmus +

L'agence élabore un plan pluriannuel des emplois régulièrement mis à jour. L'actuel porte sur la période 2024-2027. Il procède d'une analyse de la charge prévisible de travail en nombre de dossiers à traiter (plus 697 en 2023) et en rapports finaux (plus 350). La diversité croissante des publics et des organismes conduit par ailleurs inéluctablement à une forte augmentation des contrôles sur site très consommatrice en personnel.

**Graphique n° 5 : Projections des contrôles sur site 2024 à 2027**

Source : GIP Agence Erasmus +

De 2014 à 2022, le GIP a bénéficié d'une soixantaine de création de postes. Cela représente une augmentation de 65 % de l'effectif initial en huit ans.

D'après le ratio calculé, une création d'emplois de l'ordre de 76 emplois d'ici 2027 est nécessaire pour maintenir constante la charge de travail de 2023. Cette projection est cohérente avec les projections effectuées par d'autres organismes dans les années récentes<sup>33</sup>.

**Tableau n° 6 : Nombre de postes à créer pour maintenir la charge de travail constante**

	2023	2024	2025	2026	2027
Crédits intervention (en €)	318 255 665,00	350 081 231,50	385 089 354,65	423 598 290,12	465 958 119,13
Charge de travail (base 2023 en € - Projection Cour des comptes)	1 940 583,32 €	1 940 583,32	1 940 583,32 €	1 940 583,32 €	1 940 583,32 €
Effectifs totaux pour maintenir constante la charge de travail	164	180	198,44	218,284	240,1124
Postes créés	14	Approuvés 17			
Postes à créer (simulation Cour des comptes)		16	18	20	22
Total de postes à créer sur la période 2024/2027		<b>76</b>			

Source : Cour des comptes à partir des données de l'agence

Sur les dix emplois créés en 2023, quatre étaient destinés à doter SALTO<sup>34</sup> et non à contribuer à assumer la charge de travail en forte croissance de l'agence liée à la mise en œuvre du programme.

Le caractère temporaire du GIP a constitué un frein au recrutement d'agents sur des emplois pérennes. Celui-ci a été levé depuis 2020. L'insuffisance de recrutements a pu contribuer, comme le constatait l'IGESR dans son rapport d'audit RH de 2022, à la dégradation du climat social : « *La décorrélation entre l'augmentation des crédits du programme et celle des moyens humains chargés de leur gestion a eu des effets préjudiciables. La faiblesse des rémunérations de nombreux agents, le manque de visibilité dans leurs conditions d'emploi, les transformations constantes dans tous les champs de la vie professionnelle au fur et à mesure du développement du programme engendrent des insatisfactions qui commencent à éroder l'attachement que les agents portent à l'agence.*<sup>35</sup> ».

Le climat social s'est depuis amélioré, du fait d'un meilleur déroulé de carrière et de revalorisations salariales consenties au personnel. Mais, l'alourdissement de la charge de travail nuit à l'efficacité de l'agence dans la mise en œuvre du programme. Demeure aujourd'hui le frein résultant du contrôle que la direction générale des finances publiques et la DREIC exercent sur l'agence. Comme l'a relevé l'IGESR, les emplois créés ne sont pas financés par l'État français mais par des crédits européens. Il n'est donc pas pertinent que l'analyse des demandes de création soit effectuée à l'aune de la doctrine de la DGFIP, qui distingue uniquement deux catégories d'emploi : les emplois financés par la subvention pour charge de service public et

<sup>33</sup> Cf. notamment rapport IGESR – Audit RH de l'agence Erasmus + / éducation – formation n°2022-050-mars 2022.

<sup>34</sup> Cf. *supra* §2.1.

<sup>35</sup> Notamment IGESR Audit RH 2022.



les emplois financés sur ressources propres. La subvention de fonctionnement attribuée par l'Union européenne ne rentrant dans aucune de ces deux catégories, l'approbation des créations de postes par la tutelle obéit à des critères inadaptés qui ont pour seul effet de nuire à l'efficacité de l'agence et de gonfler sa trésorerie dont les excédents seront reversés au budget européen. La Cour considère qu'une clarification des critères sur lesquels sont fondés les autorisations de création d'emploi est nécessaire. Celles-ci devraient conduire à la mise hors plafond de tous les emplois financés par l'Union européenne.

**Recommandation n° 2** (DGESIP, DGFIP, Direction du budget) : mettre hors plafond de la loi de finances tous les emplois financés par l'Union Européenne, pour le PLF 2025.

## 2.3 Un accroissement constant des dépenses de personnel de 2018 à 2023

Tableau n° 7 : Evolution des dépenses de personnel de 2018 à 2023

Détail des Dépenses de personnel	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Traitements, salaires et appointements	2 772 453	2 870 150	3 148 386	3 416 367	3 547 731	4 152 253
Congés payés du personnel	50 911	- 48 876	7 631	76 134	- 47 314	167 992
Primes et gratification	214 733	201 980	231 543	235 278	996 007	1 201 677
Indemnités et avantages divers	296 181	397 052	29 376	44 701	93 180	174 756
Autres (dont supplément familial)	40 649	76 936	621 373	369 854	267 172	523 419
<b>Sous-total Rémunérations du personnel</b>	<b>3 374 926</b>	<b>3 497 243</b>	<b>4 038 308</b>	<b>4 142 334</b>	<b>4 856 776</b>	<b>6 220 097</b>
Charges sociales	1 507 846	1 506 160	1 789 063	1 907 796	2 179 058	2 787 054
<b>Sous-total charges du personnel</b>	<b>4 882 772</b>	<b>5 003 404</b>	<b>5 827 372</b>	<b>6 050 130</b>	<b>7 035 834</b>	<b>9 007 152</b>
Impôts et taxes sur rémunérations	338 912	401 647	421 833	466 559	598 728	731 765
<b>Sous-total Dépenses de personnel interne</b>	<b>5 221 684</b>	<b>5 405 051</b>	<b>6 249 205</b>	<b>6 516 689</b>	<b>7 634 562</b>	<b>9 738 917</b>
Charges de personnel externe (intérimaire et détaché)	1 166 959	1 223 017	1 323 355	1 440 711	1 421 644	1 564 528
<b>TOTAL DES DEPENSES DE PERSONNEL</b>	<b>6 388 643</b>	<b>6 628 067</b>	<b>7 572 560</b>	<b>7 957 400</b>	<b>9 056 206</b>	<b>11 303 445</b>

Source : Cour à partir des balances définitives des comptes financiers du GIP

Les dépenses de personnel ont progressé de 76,9 % de 2018 à 2023. Cette évolution résulte non seulement de la hausse des effectifs mais également de la mise en place du nouveau référentiel des carrières et de rémunérations, voté le 10 décembre 2021. Il a été mis en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023 et ne sera pas modifiable avant l'été 2026<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Ce référentiel s'applique, pour tout ou partie, aux agents contractuels de l'Agence recrutés pour répondre à un besoin permanent ou temporaire, aux fonctionnaires détachés sur contrat, aux fonctionnaires et aux agents contractuels à durée indéterminée mis à disposition. Le référentiel ne s'applique pas aux agents contractuels recrutés au titre du 4.1-2 du décret du 5 avril 2013 pour remplacer des personnels sur emploi permanent sur ne

Ce référentiel, qui contient les lignes directrices de gestion, regroupe tous les éléments concernant la politique de recrutement, de rémunération, de gestion des mobilités et des promotions. Il prévoit des mesures de simplification<sup>37</sup> et d'attractivité<sup>38</sup> mises en place à compter de janvier 2022. Il a pour but, selon l'agence, de garantir aux agents des règles de gestion uniforme tout en facilitant leur parcours professionnel au sein de l'agence, notamment, en définissant les règles de recrutement, de mobilité interne et de promotion interne, de mettre en œuvre l'actualisation de la cartographie des emplois au vu de l'évolution constatée ou prévisible des métiers de l'agence, d'harmoniser des modalités de rémunération à une cartographie révisée des emplois et mettre en place un régime indemnitaire pour en faire un vrai levier de politique de ressources humaines. Il a ainsi été créé un complément indemnitaire mensuel de 260 à 1 600 €, selon la fonction occupée et également une possibilité de transformation du contrat en CDI au bout de quatre ans. L'année 2022 a été marquée par la revalorisation de 3,5 % du point d'indice au 1er juillet 2022, ce qui a augmenté la masse salariale. Depuis 2022, la promotion interne permet d'accéder au groupe de rémunération supérieur sans changer de catégorie statutaire. Le nouveau référentiel organise un mécanisme de progression au sein de chaque catégorie d'emploi et définit les conditions de mise en œuvre d'une liste d'aptitude pour accéder à la catégorie A. Ce dispositif est de nature à faciliter les parcours professionnels au sein de la structure, sous réserve que la disposition qui limite l'éligibilité<sup>39</sup> des postes ouverts à la mobilité ne neutralise pas sa mise en œuvre.

Aidé d'un cabinet externe<sup>40</sup>, l'agence a revu la structuration des métiers nécessaires à son fonctionnement. Elle a supprimé la catégorie C, la catégorie B se décompose en deux groupes d'emplois et la catégorie A en quatre groupes. Elle cherche à fidéliser son personnel par un accès plus rapide au contrat à durée indéterminée, une augmentation importante des rémunérations par l'introduction d'un complément indemnitaire fonctionnel (CIF) avec un effet immédiat sur 2022, et enfin par l'amélioration du déroulement de carrière grâce à la mobilité et la promotion interne.

Le surcoût des mesures financières sur 2023 était estimé pour un semestre à 232 000 € :

- 148 000 € pour les revalorisations des CIF,

---

durée inférieure ou égale à 12 mois, aux agents contractuels à durée déterminée mis à disposition, à l'agent recruté sur l'emploi de directeur de l'agence, aux salariés intérimaires, aux salariés en régie.

<sup>37</sup> Concernant la présentation des indices de rémunération et des paliers de changement d'indice, on privilégie désormais une présentation sous la forme de grilles indiciaires avec des paliers.

Concernant la gestion des primo-recrutements, les modalités de calcul des reprises d'ancienneté et les propositions indiciaires sont clarifiées et simplifiées, le calcul des rémunérations pour le recrutement des fonctionnaires détachés est simplifié et prévoit deux systèmes pour tenir compte de la diversité des origines statutaires (un indice et une rémunération globale ou bien une rémunération statutaire conservant l'alignement sur l'évolution de la carrière dans le corps d'origine).

Concernant la gestion des évolutions de carrière des agents en poste : reclassement de tous les agents dans les nouvelles grilles (une grille par groupe d'emploi).

<sup>38</sup> Allonger la durée du contrat initial et introduire la portabilité du CDI (actualiser les rémunérations : au niveau indiciaire on ajuste les plancher de la catégorie B pour s'ajuster à l'évolution du SMIC). Au niveau indemnitaire, reprise du modèle hiérarchique des IFSE fonctionnelles des services académiques en les adaptant à la structure des emplois de l'agence. L'augmentation des CIF propose une forte augmentation sur le niveau encadrement entre (350 et 550 €) et une augmentation plus mesurée des emplois de gestion et d'expertise sans encadrement (entre 150 et 200 €).

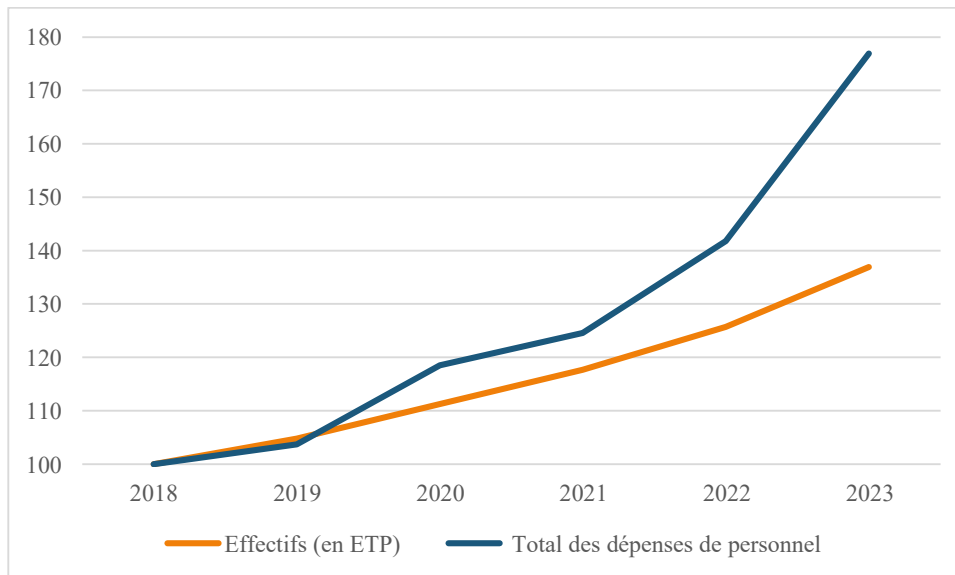
<sup>39</sup> L'offre d'un poste à la mobilité interne doit recueillir l'accord des responsables de l'agence et du département ou mission concernés.

<sup>40</sup> Cabinet InTeam.

- 18 418 € pour les passages à l'indice immédiatement supérieurs (78 agents concernés représentant 495 points d'IM),
- 72 000 € de charges sociales.

Pour 2024, le surcoût des mesures nouvelles en année pleine et à effectifs constants se monte à près de 464 000 €.

**Graphique n° 6 : Évolution des effectifs (en ETP) et des dépenses de personnel de 2018 à 2023 (base 100 : 2018)**



*Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers*

Grâce à ces nouvelles mesures, le GIP espère réduire son taux de rotation. Celui-ci permet d'analyser le climat social de l'organisme et alerte sur un risque de perte du savoir-faire.

Les mises à disposition des personnels par les entités publiques sont valorisées en comptabilité, comme le montre le tableau ci-dessous.

Ainsi pour 2023, les dépenses de fonctionnement sont financées à hauteur de 2,1 M€ par l'État, les universités ou les collectivités locales. La Commission finance les dépenses de fonctionnement à hauteur de 12,2 M€.

A ces 2,1 M€ s'ajoutent la valorisation en comptabilité générale des personnels mis à disposition à l'agence pour 1,3 M€ (coût employeur) en 2023.

**Tableau n° 8 : Valorisation en comptabilité générale des personnels mis à disposition en 2023**

Compte	Contributeur	Montant
74113	MAD / MENJS	955 493,54
74123	MAD / Min Agriculture	148 889,71
74484	Université de Bordeaux MAD	40 920,27
74485	Sorbonne Université MAD	136 579,32
<b>TOTAL</b>		<b>1 281 882,84</b>

*Source : GIP Agence Erasmus – Rapport de gestion*

Aux dépenses supplémentaires de personnel, s'ajouteront celles liées à l'augmentation du budget de location immobilière induites par l'augmentation des effectifs.

**Tableau n° 9 : Budget de location à prévoir compte tenu de l'augmentation prévisible du nombre d'agents (à partir du loyer 2023 sous l'hypothèse d'un loyer constant par m2 non indexé)**

	2023	2024	2025	2026	2027
Évolution du nb de m2 projeté	2172	2 389	2 628	2 891	3 180
Prix total (location + charges en €)	703 045,65	773 350,22	850 685,24	935 753,11	1 029 330,69

*Source : Cour des comptes*

### **3 UNE GESTION DES CREDITS CONTRAINTE PAR LES REGLES COMPTABLES SPECIFIQUES DU PROGRAMME**

Chargée de mettre en œuvre à l'échelle nationale le programme Erasmus pour la partie éducation formation, l'agence doit être appréhendée comme un gestionnaire de conventions quinquennales signées chaque année avec la Commission. L'image globale donnée par les documents dont la production est exigée par la réglementation, qu'ils soient issus de la comptabilité budgétaire (budget global initial, budgets rectificatifs, résultat budgétaire) ou de la comptabilité générale (bilan, compte de résultat<sup>41</sup>, masque la réalité financière et comptable qui découle du modèle économique et juridique. Ce dernier impose en effet de distinguer la gestion de la structure elle-même de la gestion des fonds qui lui sont délégués par chaque convention annuelle à travers un système de fléchage correspondant aux actions du programme. Pour fidèle et sincère qu'elle soit, l'image globale qui ressort des comptabilités budgétaire et générale ne permet pas de saisir la réalité de la situation financière de l'agence et crée des paradoxes comptables susceptibles de biaiser l'analyse.

#### **3.1 Une organisation et une politique comptables qui répondent aux exigences de l'activité**

L'agence comptable s'est organisée en s'adaptant constamment au développement des opérations de l'agence au fur et à mesure de la diversification et de la croissance de ses publics.

Le nombre d'équivalents temps plein qui lui sont affectés est de six, dont deux affectés à la gestion de l'enveloppe intervention, son équipement informatique et à ses besoins en capacité de traitement. L'agence fait évoluer son système d'information pour accroître l'efficacité dans le traitement des actes administratifs : contrôles automatisés, dématérialisation des actes...

L'agence dispose d'un système d'information comptable installé en 2016, répondant aux exigences du décret GBCP relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Un logiciel de suivi des projets, développé en interne, est désormais opérationnel et la dématérialisation des contrats et des signatures est en place depuis 2023. Jusqu'à 2024, l'agent comptable cumule, au titre de directeur comptable et financier, la direction de l'agence comptable proprement dite, qui tient la comptabilité générale et budgétaire, avec celle de la préparation des budgets ainsi que celle des services facturiers, qui relevaient du secrétariat général.

Cette organisation était conforme à l'arrêté du 10 janvier 2014 et à l'arrêté du 5 mai 2023<sup>42</sup> qui abroge et remplace le précédent : « *les agents comptables peuvent exercer, dans les conditions et limites définies par le présent arrêté, des fonctions de chef des services financiers pour le compte et sous le contrôle de l'ordonnateur, dans le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public.* ».

---

<sup>41</sup> cf. Annexe n°3

<sup>42</sup> [JORF n°0015 du 18 janvier 2014 ET JORF n°0114 du 17 mai 2023](#)

L'agent comptable peut se voir confier par l'ordonnateur, notamment, « *la préparation du budget initial et des budgets rectificatifs, de l'émission des ordres de recouvrer, de l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement, les dispositions réglementaires et financières des contrats, conventions et marchés. (...)* ».

La dispersion des services entre l'agence comptable et le secrétariat général, placés sous la direction de l'agent comptable, conduisait néanmoins à brouiller, en pratique, le partage des responsabilités.

### **3.2 Une tenue des comptes satisfaisante**

Sur toute la période faisant l'objet du contrôle, les comptes ont été certifiés chaque année sans aucune réserve par les commissaires aux comptes. Aucun conflit n'a opposé le comptable et l'ordonnateur. Aucune réquisition du comptable par l'ordonnateur n'a été mise en œuvre.

La Cour n'a relevé aucune défaillance dans la tenue des comptes, ni aucun manquement dans les diligences du comptable

### **3.3 La séparation de l'ordonnateur et du comptable**

À la suite des observations et recommandations de l'IGESR, les services comptables et financiers ont fait l'objet d'une réorganisation effective au printemps 2024. Celle-ci a pour but de rendre plus nette la séparation entre l'ordonnateur et le comptable en distinguant la direction financière et la direction de la comptabilité, qui étaient assurées par la même personne. Classiquement, le service ordonnateur liquidera les dépenses qui seront ensuite prises en charge par l'agence comptable qui en assurera le paiement.

L'agent comptable ne sera chargé que du service comptable tout en conservant cependant, dans un premier temps, le suivi des contrats liés aux dépenses d'intervention pour lesquelles il continuera de préparer les engagements juridiques, gèrera les comptes d'avance et de solde et effectuera les contrôles au moment de la liquidation, puis la mise en paiement. La liquidation des autres factures, achats, marchés publics, dépenses liées aux dispositifs, ainsi que la préparation du budget seront du ressort du secrétariat général. Les fournisseurs déposent leurs factures sur la plateforme prévue à cette fin et elles sont intégrées automatiquement dans le SI comptable. Sur les huit ETP dont elle disposait dans l'ancienne configuration, l'agence comptable en conserve six, dont deux affectés à la gestion de l'enveloppe d'intervention. Compte tenu du caractère irrégulier des flux financiers en cours d'année, elle recourt à des intérimaires, un ou deux, à temps partiel, pour gérer ses pics d'activité de l'été. Pour les années à venir, le développement de l'activité devrait néanmoins conduire à un renforcement de l'équipe comptable permanente proprement dite, qui est aujourd'hui de quatre personnes, dont l'agent comptable.

Par ailleurs, l'agence dispose d'une régie d'avance pour les toutes petites dépenses. Les sommes concernées sont minimales. En 2023, elles étaient de l'ordre de 178 €.

### **3.4 La nécessité de créer une direction financière**

La nouvelle organisation des services comptables et financiers ne débouche pas sur la création, dès à présent, d'une direction financière à part entière. Le maintien de la gestion de l'enveloppe d'intervention au sein des services placés sous la direction de l'agent comptable est une option intermédiaire. Si les arguments en faveur d'une période de transition sont recevables, il n'en demeure pas moins qu'au terme de quelques années, la croissance à venir du volume des crédits, et en particulier de l'enveloppe d'intervention, invite à regrouper, hors de l'agence comptable, dans une direction à part entière, toutes les tâches financières qui relèvent strictement de la comptabilité.

La Cour approuve la démarche de l'agence, qui devrait conduire à terme à une séparation complète entre la direction financière et l'agence comptable.

### **3.5 Des risques financiers et comptables bien identifiés dans la cartographie et le plan de gestion des risques**

35 risques pour lesquels la direction financière et comptable est concernée sont répertoriés et analysés dans la carte des risques. Seul celui lié à l'absence de mandatement des intérêts moratoires présente les caractéristiques d'un traitement insuffisant et d'un risque résiduel fort.

Les risques de fraude sont bien identifiés. La détection est présente à toutes les étapes du processus depuis l'amont, avant la conclusion du contrat, pendant la gestion du projet, pendant l'évaluation et le contrôle des projets, jusqu'au paiement, pour s'assurer qu'il n'y a pas de double paiement.

Cette détection devient néanmoins de plus en plus difficile au fur et à mesure que l'activité se développe et se diversifie. Comme cela a déjà été souligné, la contractualisation avec un nombre de plus en plus grand d'associations aux profils très divers rend l'analyse des risques beaucoup plus compliquée.

### **3.6 Une gestion budgétaire adaptée au modèle économique**

La préparation des budgets qui incombait jusqu'à présent à l'agent comptable devrait passer en cours d'année sous la responsabilité du secrétaire général. Le budget initial fait généralement l'objet de trois budgets rectificatifs durant l'exercice, soumis à l'approbation de l'assemblée générale. La comptabilité budgétaire enregistre les encaissements et les décaissements au cours de l'exercice. Elle permet de suivre le versement des recettes fléchées ainsi que leur consommation.

La comptabilité budgétaire est structurée par les modalités du financement de l'agence et de son activité. Elle comporte trois subdivisions :

- le budget de fonctionnement de l'agence elle-même, dont le financement est assuré par des fonds provenant du budget de l'État, d'universités et de collectivités locales ainsi que par une petite partie des crédits européens pour le fonctionnement des dispositifs ;
- le budget de fonctionnement des dispositifs nécessaires à l'accomplissement des différentes actions que l'agence est chargée de mettre en œuvre et dont le financement est assuré par des fonds européens gérés par la Commission ;
- le budget des interventions proprement dites, bourses et subventions, financé lui aussi sur le budget communautaire.

### 3.7 Le financement du fonctionnement de l'agence, un enjeu limité pour les finances publiques

Le budget de l'établissement se décompose en trois enveloppes accordées par deux contributeurs : l'État français (et les organismes publics français) pour les dépenses de fonctionnement, la Commission, qui contribue partiellement au fonctionnement et intégralement aux enveloppes « dispositifs » et « intervention ». Les crédits des dispositifs et des interventions sont suivis en trésorerie fléchée. Ils sont neutralisés par la reprise des avances reçues en fin d'année.

Ce budget est adopté lors des assemblées générales (trois à quatre par an).

**Tableau n° 10 : Tableau de financement par le budget de l'État, des collectivités locales, des universités (dont mises à disposition) et de la CE de 2018 à 2023**

	2018	2022	2023
Financement national	1 459 247,55	1 793 206,50	2 093 252,54
<i>Dont subvention de SP</i>	<i>1 303 035,00</i>	<i>1 338 231,00</i>	<i>1 421 764,00</i>
<i>Ministères</i>	<i>30 000,00</i>	<i>312 975,50</i>	<i>504 609,00</i>
<i>Collectivités territoriales, CNOUS, Universités</i>	<i>126 212,55</i>	<i>142 000,00</i>	<i>166 879,54</i>
Financement CE (fonctionnement des dispositifs)	6 513 559,00	11 188 272,41	12 182 794,00
Recettes propres	85 616,52	82 813,26	45 886,66
Financement CE TCA	86 869,86	5 400,00	
<b>Total recettes globalisées</b>	<b>8 145 292,93</b>	<b>13 069 692,17</b>	<b>14 321 933,20</b>

*Source : Cour à partir des données de l'agence – Rapport de gestion 2022*

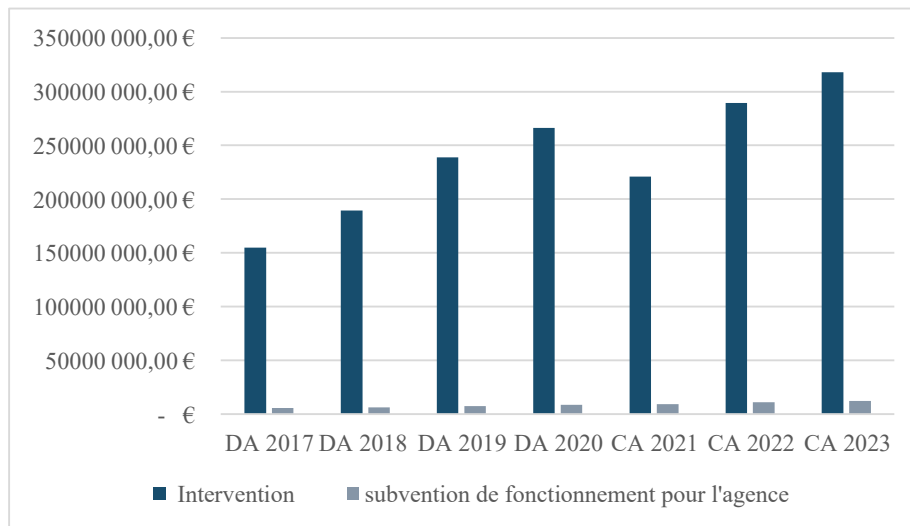
La contribution nationale pour le fonctionnement de l'agence s'élève à moins de 3,4 M€, dont un peu plus d'un tiers sous forme de mises à disposition de personnels.



### 3.8 Un budget en croissance

#### 3.8.1 Un budget des interventions en constante augmentation, hors la période de la pandémie

Graphique n° 7 : Évolution des crédits européens de fonctionnement et des crédits d'intervention



Source : Cour à partir des données du GIP Agence Erasmus +

Le règlement Erasmus + fixe la contribution de la Commission aux dépenses de fonctionnement à au moins 3,3 % du budget total du programme sur toute la durée de ce dernier.. La clé de répartition à l'échelon national entre l'agence Erasmus + France/Éducation Formation et l'agence Erasmus + France/Jeunesse et Sport a été mise en place en 2021 sur la base d'un accord entre les deux agences.

Il est prévu que la clé ne sera pas modifiée jusqu'à la fin de la programmation 2021-2027, sauf changement majeur des équilibres au sein du programme Erasmus +.

#### 3.8.2 Des financements européens fléchés non dépensés reversés à la Commission

Les conventions de délégation des crédits européens sont conclues chaque année avec la Commission pour une durée de cinq ans. Au terme de cette période, le solde est calculé et reversé à la Commission lorsqu'elle émet l'ordre de reversement, sans référence à un échéancier fixé à l'avance.

**Tableau n° 11 : Evolution des reversements de l'agence à la CE de 2017 à 2023**

Exercice comptable	Montant	Concerne la Délégation Annuelle
2017	11 654 805,67 €	2013
<b>Total 2017</b>	<b>11 654 805,67 €</b>	
2019	8 023 340,94 €	2014
<b>Total 2019</b>	<b>8 023 340,94 €</b>	
2020	8 895 106,59 €	2015
2020	4 500 000,00 €	2016
2020	4 000 000,00 €	2017
<b>Total 2020</b>	<b>17 395 106,59 €</b>	
2021	3 614 518,30 €	2016
2021	101 709,89 €	2016
<b>Total 2021</b>	<b>3 716 228,19 €</b>	
2022	5 580 894,85 €	2017
2022	32 457,27 €	2017
<b>Total 2022</b>	<b>5 613 352,12 €</b>	
2023	20 607 912,16 €	2018
2023	250 126,00 €	2018
2023	103 559,98 €	2018
<b>Total 2023</b>	<b>20 961 598,14 €</b>	

Source : GIP Agence Erasmus +

### 3.8.3 Des budgets ajustés tout au long de l'année en fonction des aléas affectant les encaissements et les décaissements

L'analyse des encaissements et des décaissements révèle que, mise à part leur concentration sur le milieu de l'année, leur calendrier est irrégulier d'une année sur l'autre, et par conséquent peu prévisible. Des budgets initiaux sont souvent présentés en déficit et des écarts notables constatés avec le résultat budgétaire de l'année.

**Tableau n° 12 : Comparaison du résultat prévisionnel et réalisé de 2018 à 2023**

en CP (€)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prévisions budgétaires	7 895 425	-580 560	-612 682	-228 168	-248 344	- 50 975 456
Réalisé	21 438 652,29	40 646 354,21	47 364 501,51	74 245 295,84	56 647 570,92	3 636 844,24

Source : GIP Agence Erasmus +

Les écarts entre le prévisionnel en début d'exercice et le réalisé ne sont pas imputables à une capacité de prévision défailante de l'agence mais au degré d'imprévisibilité des encaissements et des décaissements dans le cadre de l'exercice annuel.

Les mouvements de trésorerie qui accompagnent les recettes et les dépenses fléchées et les dépenses d'intervention et qui ont un impact sur le résultat budgétaire de l'exercice n'affectent pas le résultat en comptabilité générale en droits constatés.

La différence entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale est accentuée, dans le cas d'espèce, par la nature de l'activité de l'agence dont le modèle économique est celui d'un guichet et l'inter temporalité des programmes.

### **3.9 Bilan et compte de résultat : une image en trompe-l'œil**

#### **3.9.1 Des investissements et un actif immobilisé de faibles montants**

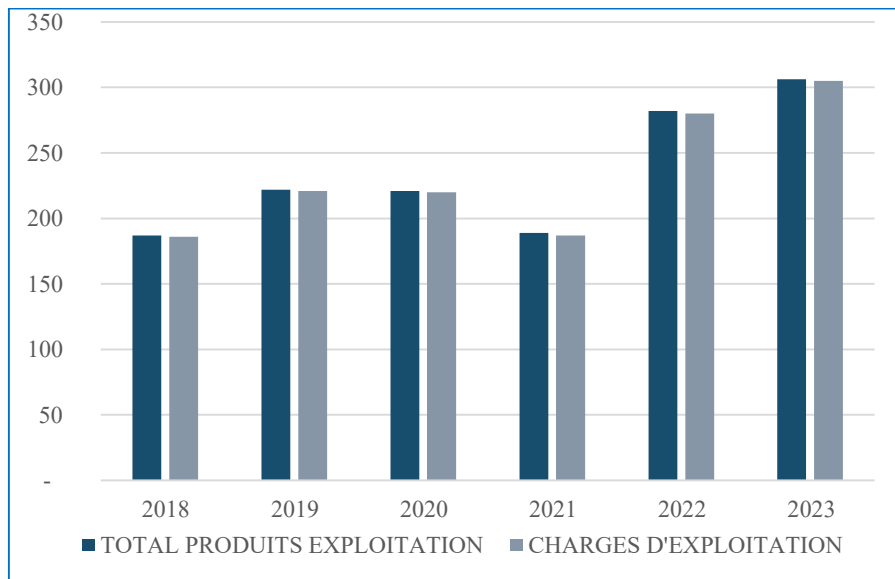
Privé de capital social, le GIP à durée indéterminée n'est pas propriétaire de ses locaux et n'investit que dans les aménagements et les équipements nécessaires à son activité soit, des dépenses de l'ordre de quelques centaines de milliers d'€ par an. Son actif immobilisé se compose donc essentiellement de licences, de matériel informatique et de mobilier de bureaux, dont la valeur nette comptable ne s'élevait à la fin de l'exercice 2022 qu'à un peu moins de 900 000 €.

#### **3.9.2 Des produits et des charges en hausse de 64 % sur six ans**

De 186,6 M€ en 2018, le total des produits est passé à 306 M€ en 2023, tandis que les charges passaient de 186,1 M€ à 304,8 M€, avec un parallélisme presque parfait de l'évolution des fonds alloués par la Commission et des charges<sup>43</sup>.

---

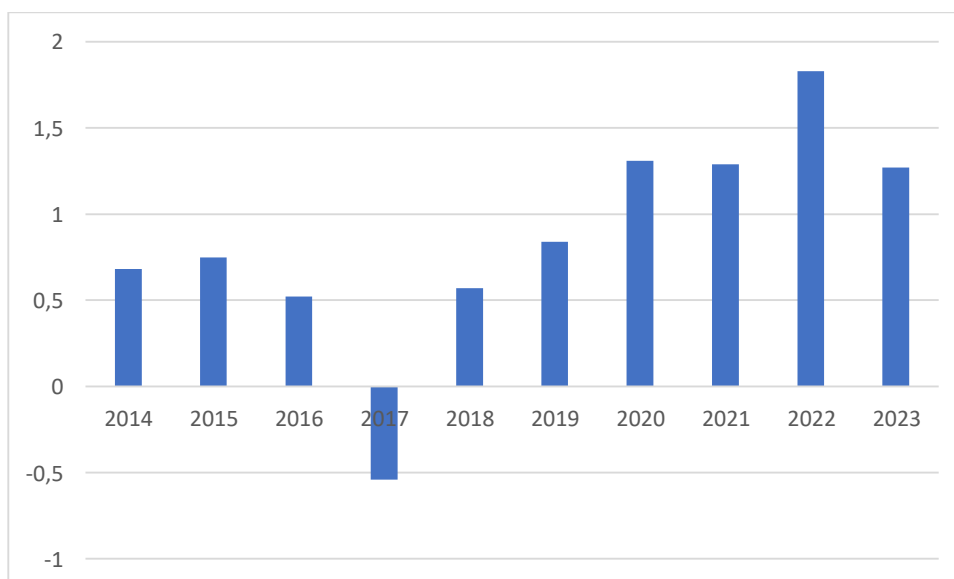
<sup>43</sup> Cf. annexe n°1 pour la présentation détaillée des comptes 2022.

**Graphique n° 8 : Evolution des charges et des produits de 2018 à 2023 (en centaines de M€)**

Source : Cour à partir des données de l'agence

### 3.9.3 Des résultats en comptabilité générale positifs et qui n'ont cessé de croître

Ces résultats sont la conséquence mécanique des modalités de versement et de la hausse des crédits de l'enveloppe d'intervention. Ils alimentent un fonds de roulement qui ne cesse d'augmenter.

**Graphique n° 9 : Evolution du résultat de 2014 à 2023 (en M€)**

Source : Cour à partir des données de l'agence

### 3.9.4 Un fonds de roulement en augmentation

Ne disposant pas d'un capital social et n'ayant aucun endettement à long terme, le fonds de roulement du GIP est le fruit du report à nouveau, année après année, des soldes positifs du compte de résultat. Celui-ci est tributaire du calendrier et des modalités du déblocage des fonds européens, des délais et des modalités de paiement des subventions et des reversements à la Commission. Pour mémoire, les crédits d'intervention sont versés par la Commission sous forme d'une avance qui peut aller jusqu'à 70 % et le solde à la demande de l'agence en fonction de l'évolution du taux d'engagement. L'agence préfinance environ 80 % du contrat à la signature de celui-ci.

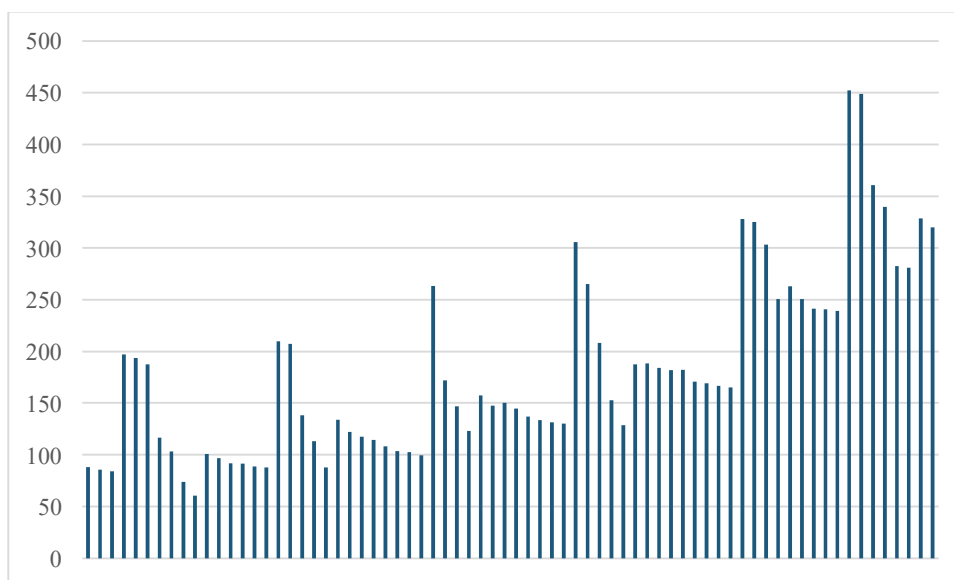
La comptabilité générale de l'agence fait ressortir un fonds de roulement en croissance quasi continu. De 3 M€ en 1994 il atteignait au 31 décembre 2023 11 M€.

Le besoin de fonds de roulement de l'agence étant systématiquement négatif sur toute la période, la trésorerie en fin d'exercice n'a pas cessé de croître.

### 3.9.5 Une trésorerie pléthorique

Une analyse plus fine de la trésorerie, en fin de mois, et non plus seulement à la clôture des comptes, montre le caractère structurel de l'abondance des liquidités disponibles et de leur accroissement.

**Graphique n° 10 : Évolution de la trésorerie en fin de mois de 2017 à 2022 (en M€)**



*Source : Cour à partir des comptes financiers de l'agence*

La trésorerie est déposée sur quatre comptes du Trésor, dont, à la fin 2023, près de 349 M€ sont sur un compte de placement rémunéré.

**Tableau n° 13 : Montant au crédit des quatre comptes de l'agence**

Comptes en comptabilité générale	Libellés	Dépôt au 31/12/2022	Dépôt au 31/12/2023
51511	Compte agence HORS domaine intervention puisque des comptes bancaires dédiés sont ouverts	11 272 446,99	11 608 806,33
51512	Compte intervention Programme 2007-2013	5 354,40	3 858,93
51514	Compte intervention Programme 2014-2020 et programme 2021-2027	148 204 989,29	3 936 935,28
51714	Compte de placement associé au compte ERASMUS Plus	160 297 182,40	348 959 909,08

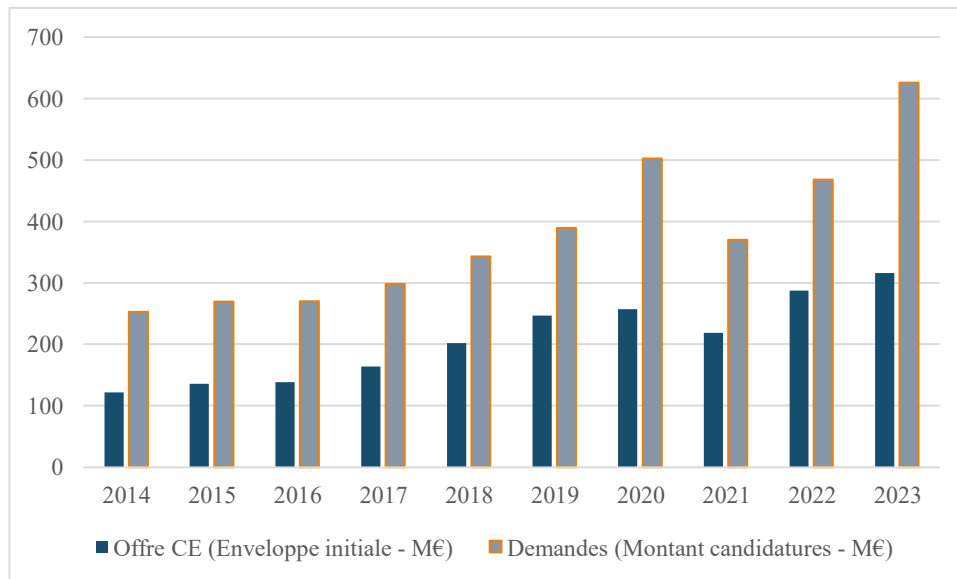
Source : GIP Erasmus +

Le taux de rémunération est calculé par le Trésor depuis le 3 janvier 2022 à partir de l'indice ESTER – 0,065 %. À partir de novembre 2022, du fait de la hausse des taux d'intérêt, le compte rémunéré de l'agence a commencé à produire des revenus, qui se sont élevés pour l'année 2022 à 111 443,40 €. Le taux ESTER ayant évolué en 2023 de 3 % à près de 3.906 % en fin d'exercice, le montant de la rémunération s'est élevé pour l'année à 8 774 170,08 €, qui seront reversés ultérieurement à la Commission. Ces revenus d'intérêt désormais substantiels du fait de la hausse des taux et amplifiés par le jeu des intérêts composés puisqu'ils s'ajoutent au capital, contribuent significativement à l'augmentation de la trésorerie.

Cette trésorerie structurellement pléthorique est pour l'essentiel la conséquence de la non fongibilité dans les comptes de l'agence des trésoreries de chaque convention quinquennale. Étant déposée sur des comptes du Trésor, elle se dilue dans la gestion de la trésorerie de l'État où toutes les trésoreries deviennent fongibles. Étant pour l'essentiel rémunérée à des taux de marché, elle n'engendre ni gain ni coût supplémentaire pour le budget de l'État. Elle diminue néanmoins à due concurrence le recours de l'État aux marchés financiers pour ses besoins de trésorerie.

### **3.9.6 Le paradoxe d'une trésorerie abondante et d'une impossibilité structurelle à satisfaire la demande**

Le niveau et la croissance de la trésorerie en comptabilité générale témoignent en apparence d'une sous-consommation structurelle des crédits de l'enveloppe des subventions. Mais bien que depuis 2014, cette enveloppe ait cru tendanciellement plus vite que la demande, le taux de satisfaction de la demande, mesuré par le ratio du montant des crédits d'intervention rapporté au montant de la demande, n'a jamais dépassé 63 %, ce plus haut ayant été atteint à la veille de la pandémie où il a chuté à 51 % avant de retrouver un niveau autour de 60 % et de redescendre à 51 % en 2023, soit un taux de satisfaction à peine supérieur à la moitié de la demande.

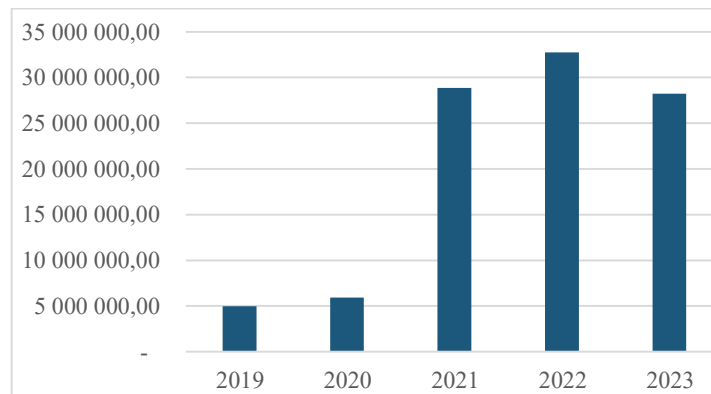
**Graphique n° 11 : Graphique offre/demande**

Source : GIP Agence Erasmus +

Les chiffres de 2023 et les prévisions pour 2024 font ressortir une véritable explosion de la demande par rapport à l'offre, qui pourrait présager une dégradation encore plus marquée du taux de satisfaction de la demande.

Les crédits disponibles se révèlent insuffisants sur l'action-clé 1 pour l'enseignement scolaire et l'enseignement et la formation professionnels qui, selon les données de l'agence pour 2023, ne permettent de satisfaire qu'un peu plus de la moitié de la demande. La tension est un peu moins forte pour l'enseignement supérieur, dont le taux de satisfaction de la demande n'atteint néanmoins que 64 %. Seule l'éducation des adultes enregistre un excédent de l'offre de crédit.

Les crédits ne sont fongibles qu'à l'intérieur d'une même convention. L'Agence perçoit 70% de préfinancement lors de la signature de l'accord de contribution avec la Commission, et sollicite le paiement du solde dès que 70% de cette première avance sont versés aux bénéficiaires. Cette opération se déroule généralement en fin d'année N, lorsque la plupart des conventions avec les bénéficiaires sont engagées. Les excédents relatifs à chaque convention proviennent du délai nécessaire pour engager les fonds versés par la Commission et des recouvrements par le GIP des fonds avancés pour des contrats qui n'ont pas été ou mal exécutés. La trésorerie se trouve gonflée par les fonds non encore distribués de la dernière convention signée et par les recouvrements relatifs aux quatre précédentes ainsi que par ceux relatifs à la convention clôturée à la fin du dernier exercice, dont les recouvrements afférents sont en attente de reversement à la Commission. Les taux de recouvrement des sommes à récupérer restent très élevés. L'accroissement des sommes ainsi accumulées est dû à l'augmentation continue de l'enveloppe d'intervention et des recouvrements.

**Graphique n° 12 : Évolution des montants recouverts au 31/12 de chaque exercice**

Source : GIP Agence Erasmus +

Si la pandémie a provoqué un accroissement des sommes à recouvrer à la suite de la non-exécution des contrats, au-delà de cet épisode, la persistance de cette hausse très significative en 2022 et en 2023 par rapport à la période précédant la crise sanitaire appelle à s'interroger sur ce changement de tendance. La Cour invite l'agence à en analyser les causes, et à vérifier si elle revêt un caractère structurel ou conjoncturel.

Le paradoxe d'une trésorerie globale surabondante coïncidant avec l'impossibilité de satisfaire toute la demande, se trouve résolu par le constat que derrière la trésorerie globale, il y a, selon les moments, cinq voire six trésoreries différentes, non fongibles, qui se superposent.

D'où la nécessité d'un suivi convention par convention. Ce suivi exposé dans le schéma suivant établi par l'agence comptable du GIP met bien en lumière la superposition des conventions dans le temps, dans l'espace et son effet sur les comptes et illustre le biais que la comptabilité budgétaire par exercice introduit dans la perception de la situation financière et de la consommation des crédits par l'agence.



## Graphique des flux par convention de 2019 à 2024

		au 31/12/2023		2024	2025	2026	2027	2028	2029
	Compte 4419 Avances sur subventions au 31/12/2023	Compte 41112 Restes à recouvrer	4419-41112						
CA 2024				Encaissement attendu pour mai 2024					reversement du solde à la CE
solde CA 2023	93 769 018,51 €		93 769 018,51 €					reversement du solde à la CE	
solde CA 2022	77 097 334,46 €	2 370 782,05 €	74 726 552,41 €				reversement du solde à la CE		
solde CA 2021	51 032 582,31 €	492 313,53 €	50 540 268,78 €			reversement du solde à la CE			
solde DA 2020	50 847 204,14 €	1 686 997,00 €	49 160 207,14 €		reversement du solde à la CE				
solde DA 2019	75 534 187,89 €	614 516,65 €	74 919 671,24 €	reversement du solde à la CE					
Total	348 280 327,31 €	5 164 609,23 €	343 115 718,08 €						

Source : GIP Agence Erasmus +

Comme on peut le lire sur le tableau, en 2024, l'agence devra restituer à la Commission le solde de la trésorerie relevant de la délégation de crédits signée en 2019, qui s'élève à 75 M€. Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

## Annexe n° 1. Bilan, résultat, Fonds de roulement – Exercice 2022

Bilan							
ACTIF	Exercice 2022			Exercice 2 021	PASSIF	Exercice 2022	Exercice 2021
	Brut	Amortissement dépréciation	Net				
<b>ACTIF IMMOBILESE</b>					<b>FONDS PROPRES</b>		
Immobilisations incorporelles	308 630,89	203 606,70	105 024,19	145 311,35	Financements reçus		
Immobilisations corporelles					Financement de l'actif par l'état		
Terminés					Financement de l'actif par des tiers		
Constructions					Fonds propres des fondations		
Installations techniques, matériels et outillage	20 584,30	16 892,65	3 691,65	7 808,50	Ecart de réévaluation		
Collections					Reserves		
Biens historiques et culturels					Report à nouveau	8 456 984,21	7 169 214,21
Autres immobilisations corporelles	1 417 227,69	678 478,49	738 749,20	908 339,33	Résultat de l'exercice (benefice ou perte)	1 833 442,56	1 287 770,00
Immobilisations mises en concession					Provisions réglementées		
Immobilisations corporelles en cours	10 909,44		10 909,44	10 909,44			
Avances et acomptes sur commandes					<b>TOTAL FONDS PROPRES</b>	10 290 426,77	8 456 984,21
Immobilisations grevées de droits					Provisions pour risques et charges		
Immobilisations corporelles (biens vivants)					Provisions pour risques		
Immobilisations financières	150,00		150,00		Provisions pour charges	280 935,31	198 671,55
<b>TOTAL ACTIF IMMOBILESE</b>	1 757 502,32	898 977,84	858 524,48	1 072 368,82	<b>TOTAL PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES</b>	280 935,31	198 671,55
					<b>DETTES FINANCIERES</b>		
					Emprunts obligataires		
					Emprunts souscrits auprès des établissements financiers		
					Dettes financières et autres emprunts		
					<b>TOTAL DETTES FINANCIERES</b>		
<b>ACTIF CIRCULANT</b>					<b>DETTES NON FINANCIERES</b>		
Stocks					Dettes fournisseurs et comptes rattachés	188 255,11	224 345,86
Créances					Dettes fiscales et sociales	350 887,18	461 811,68
Créances sur des entités publiques (Etat, autres entités publiques), des organismes internationaux et la Commission européenne	1 329 151,80		1 329 151,80	1 102 415,88	Avances et acomptes reçus	313 311 421,12	255 962 963,13
Créances sur les clients et comptes rattachés	3 358 175,38		3 358 175,38	6 463 697,71	Dettes correspondant à des opérations pour compte de tiers (dispositifs d'intervention)		
Créances sur les redevables (produits de la fiscalité affectée)					Autres dettes non financières	956 708,55	6 460 292,49
Avances et acomptes versés sur commandes					Produits constatés d'avance		
Créances correspondant à des opérations pour compte de tiers (dispositifs d'intervention)					<b>TOTAL DETTES NON FINANCIERES</b>	314 787 271,96	263 109 413,16
Créances sur les autres débiteurs	19 470,92		19 470,92	2 053,53			
Charges constatées d'avance	12 881,62		12 881,62	32 501,71			
<b>TOTAL ACTIF CIRCULANT (HORS TRESORERIE)</b>	4 719 679,72		4 719 679,72	7 600 668,83			
<b>TRESORERIE</b>					<b>TRESORERIE</b>		
Valeurs mobilières de placement					Autres éléments de trésorerie passive		
Disponibilités	319 780 429,84		319 780 429,84	263 092 031,27			
Autres							
<b>TOTAL TRESORERIE</b>	319 780 429,84		319 780 429,84	263 092 031,27	<b>TOTAL TRESORERIE</b>		
Comptes de régularisation					Comptes de régularisation		
Ecart de conversion actif					Ecart de conversion Passif		
<b>TOTAL GENERAL</b>	326 257 611,88	898 977,84	325 358 634,04	271 765 068,92	<b>TOTAL GENERAL</b>	325 358 634,04	271 765 068,92

Compte de résultat					
CHARGES	Exercice 2022	Exercice 2021	PRODUITS	Exercice 2022	Exercice 2021
<b>CHARGES DE FONCTIONNEMENT</b>			<b>PRODUITS DE FONCTIONNEMENT</b>		
Achats Consommation de marchandises et approvisionnement, réalisation de travaux et consommation directe de services par l'organisme au titre de son activité ainsi que les charges liées à la variation des stocks	5 465 107,38	4 965 773,80	<b>Produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés)</b>		
Charges de personnel			Subventions pour charges de service public	2 707 976,81	2 483 174,70
Salaires, traitements et rémunérations diverses	4 856 775,94	4 142 334,42	Subventions de fonctionnement en provenance de l'Etat et des autres entités publiques	12 723 999,88	10 837 604,36
Charges sociales	1 937 628,38	1 673 336,91	Subventions spécifiquement affectées au financement de certaines charges d'intervention en provenance de l'Etat et des autres entités publiques	233 745 171,71	146 366 848,65
Intéressement et participation			Dons et legs		
Autres charges de personnel	241 429,58	234 458,95	Produits de la fiscalité affectée		
Autres charges de fonctionnement (dont pertes pour créances irrécouvrables)	766 097,24	745 174,93	<b>Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité)</b>		
Dotations aux amortissements, dépréciations, provisions et valeurs nettes comptables des actifs cédés	280 855,87 82 263,76	305 878,52 33 881,38	Ventes de biens ou prestations de services		
<b>TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>13 650 158,15</b>	<b>12 100 838,91</b>	Produits de cessions d'éléments d'actif		3 354,00
<b>CHARGES D'INTERVENTION</b>			Autres produits de gestion	51 624,02	21 941,21
Dispositif d'intervention pour compte propre	266 363 290,00	175 214 023,38	Autres produits de gestion		
Transferts aux ménages			Production stockée et immobilisée		
Transferts aux entreprises			Produits perçus au titre d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public		
Transferts aux collectivités territoriales			Autres produits INTERVENTION	32 748 086,70	28 847 174,73
Transferts aux autres collectivités (TCA)	129 968,41		Rapprises sur amortissements, dépréciations et provisions (produits de fonctionnement)		42 534,64
Charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'organisme			Rapprises du financement rattaché à un actif		
Dotations aux provisions et dépréciations			Rapport des ressources non utilisées des exercices antérieurs (Fondations)	266 493 258,41	175 214 023,38
<b>TOTAL CHARGES D'INTERVENTION</b>	<b>266 493 258,41</b>	<b>175 214 023,38</b>	<b>DONT produits INTERVENTION</b>		
Engagements à réaliser sur fonds dédiés (Fondations)			<b>TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>281 976 859,12</b>	<b>188 602 632,29</b>
<b>TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION</b>	<b>280 143 416,56</b>	<b>187 314 862,29</b>	<b>PRODUITS FINANCIERS</b>		
<b>CHARGES FINANCIERES</b>			Produits des participations et des prêts		
Charges d'intérêt			Produits nets sur cessions des immobilisations financières		
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement			Intérêts sur créances non immobilisées		
Pertes de change			Produits des valeurs mobilières de placement et de la trésorerie		
Autres charges financières			Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement		
Dotations aux amortissements, dépréciations et aux provisions financières			Gains de change		
			Autres produits financiers		
			Rapprises sur amortissements, dépréciations et provisions financières		

**Tableau n° 14 : Evolution du fonds de roulement de 2014 à 2023 (en M€)**

Exercices	Fonds de Roulement Net Global
2014	3 097 994,00 €
2015	3 759 020,00 €
2016	4 284 808,00 €
2017	4 048 889,85 €
2018	4 029 553,00 €
2019	5 083 693,00 €
2020	6 205 580,00 €
2021	7 583 287,00 €
2022	9 712 838,00 €
2023	11 127 888,05 €

*Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers*