



SCIENCES PO

Séminaire " Enseignement supérieur "

L'enseignement supérieur, (nouvel) objet de négociation pour le GATS

**Eric Froment (Président de l'Association Européenne de l'Université)
et
Kurt Larsen et Stephan Vincent-Lancrin (OCDE)**

Présidence de la séance
Francis Vérillaud (Directeur des affaires internationales, Sciences-Po)

Retranscription des interventions

SEANCE DU 14 JANVIER 2003

Le séminaire " enseignement supérieur " de Sciences-po est organisé par Christine Musselin (CSO, c.musselin@cso.cnrs.fr), en coopération Stéphanie Mignot-Gérard (CSO, s.mignot-gerard@cso.cnrs.fr) et Agnès Van Zanten (OSC, agnes.vanzanten@osc.sciences-po.fr).

Le programme de l'année 2002-2003 se trouve à la fin de ce document

Ouverture du séminaire par le Président de séance, Francis VERILLAUD, Directeur adjoint de Sciences Po et Directeur des affaires internationales et des échanges

Le thème d'aujourd'hui : "L'enseignement supérieur, nouvel objet de négociation pour le GATS", peut paraître aride. Il est pourtant au cœur des problématiques d'aujourd'hui. Il est bien évident que les questions posées à travers ce sujet sont essentielles pour une institution comme la nôtre.

Nous allons organiser ce débat de la façon suivante. Stephan VINCENT-LANCRIN et Kurt LARSEN feront la première intervention. Ils sont tous les deux Administrateur et Administrateur principal à l'OCDE et chercheurs au sein du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'éducation. Ils viennent également de publier un article dans le dernier numéro de la revue de l'OCDE *Politique et gestion des établissements d'enseignement supérieur* sur "Le commerce international du service de l'éducation, est-il bon ? est-il méchant ?". Ce titre permettra à chacun de réagir. Il a une certaine forme de provocation. Et, nous laisserons la parole à Eric FROMENT, ancien Président de Lyon II, ancien Délégué général de la CPU et actuellement Président de l'Association Européenne de l'Université.

Peut-être un mot sur ce sujet. La question que nous nous posons à Sciences Po, mais que nous partageons avec les autres institutions d'enseignement supérieur en Europe et ailleurs, est celle de l'enseignement supérieur dans le cadre du service public. Quelles relations peut-on faire entre une négociation à l'OMC dans le cadre du GATS qui intégrerait les questions de l'enseignement supérieur et le maintien de la notion de service public ? Voilà sur quoi portaient les débats que nous avons eus au sein de Sciences Po, au Conseil d'Administration, au Conseil de Direction etc... Il est facile de faire comprendre et même de faire accepter par la communauté enseignante et étudiante ce qu'est la mobilité internationale. Pour la mobilité des enseignants, c'est plus difficile, mais pour la mobilité des étudiants, tout le monde est d'accord. Pour la mobilité des diplômés et la mobilité des programmes, c'est plus complexe ; quant à la mobilité des universités ou les délocalisations des universités, c'est encore plus complexe. Mais dès qu'on utilise un autre mot, dès qu'on ne parle plus de mobilité, mais de marchandisation, le sujet devient beaucoup plus délicat quand on veut le mettre en rapport avec la notion de service public.

Y a-t-il une marchandisation de l'enseignement supérieur ? L'idée que l'enseignement supérieur soit discuté au sein de l'OMC fait frémir. Est-ce que justement, on ne va pas défaire ce qui existe en matière d'accès au service public ? Est-ce qu'on ne va pas accélérer la marchandisation ? Répondre à cette question est d'autant plus délicat que la notion de marchandisation n'est pas exempte d'incongruités, ou d'ambiguïtés. Par exemple, on peut parler de frais de scolarité des universités mais cela ne veut pas dire que ces universités le font dans un esprit de "lucré". Les universités américaines qui font payer très cher ne sont pas des universités à but lucratif à priori. Il y a donc là toute une série de malentendus et d'éléments un peu flous qu'il convient de mettre en perspective.

En sens inverse, étant donné les grandes tendances de l'évolution de l'enseignement supérieur, l'éclatement des frontières, le fait que les systèmes d'enseignement supérieur et les établissements sont aujourd'hui de plus en plus en concurrence, on peut se demander si la négociation dans le cadre du GATS n'est pas de nature à mieux comprendre et à mieux réguler une partie de cette situation. A défaut de freiner cette marchandisation, cela ne permettrait-il pas en tout cas de la rendre beaucoup plus claire et plus crédible ? Voilà le type de questions que se pose le responsable d'une politique internationale dans un établissement d'enseignement supérieur.

Intervention de Kurt LARSEN, Administrateur principal à l'OCDE et de Stephan VINCENT-LANCRIN, administrateur à l'OCDE

Sur ce sujet, le GATS et l'enseignement supérieur, l'OCDE a surtout un rôle d'analyse. On est très bien placé pour analyser tous les aspects du commerce de l'enseignement post-secondaire. Notre premier rôle est d'initier un dialogue entre la communauté de l'enseignement – les écoles, les universités, les professeurs, les étudiants – et la communauté du commerce. C'est donc là notre premier rôle car le monde de l'éducation ne parle pas souvent avec le monde du commerce. On a organisé en mai 2002 à Washington un grand forum avec le gouvernement américain réunissant toutes les universités et les pays de l'OCDE ainsi que quelques pays non membres de l'OCDE comme

la Chine et l'Afrique du Sud. Ce débat entre les pays et les universités a été très animé et pas facile mais il faut bien commencer à parler. D'autres forums seront organisés avec les mêmes acteurs : les 3 et 4 novembre 2003 en Norvège et en Australie en 2004.

Cette présentation se fera en trois temps. Je traiterai tout d'abord des nouvelles tendances de l'internationalisation de l'enseignement supérieur, puis de l'accord général sur le commerce des services (AGCS), et enfin, je terminerai par les enjeux et les perspectives de développement du commerce international des services d'éducation (vue des pays industrialisés, les pays en voie de développement à revenus moyens et les plus pauvres).

1. Les nouvelles tendances de l'internationalisation de l'enseignement supérieur

Avant tout, elles correspondent à une internationalisation vraiment croissante avec une mobilité étudiante qui a doublé durant les vingt dernières années et qui continue d'augmenter à un rythme assez rapide puisque la croissance du nombre d'étudiants étrangers dans les pays de l'OCDE a été deux fois plus rapide entre 1995 et 1999 que la croissance du nombre d'étudiants du supérieur. Au sein de l'OCDE, qui correspond à une zone de 30 pays démocratiques parmi les plus industrialisés et avec une économie de marché, il y a environ 1,5 millions d'étudiants étrangers, ce qui correspond à 85% de tous les étudiants étrangers qui étudient dans le monde. La moitié de ces étudiants viennent de pays non membres de l'OCDE. On a donc un flux vers l'OCDE qui est très important. Qui sont les pays qui reçoivent le plus d'étudiants étrangers dans le monde ? En première place, on trouve les Etats-Unis avec plus de 450 000 étudiants en 2000, puis le Royaume-Uni qui est au-dessus de 200 000, ensuite l'Allemagne autour de 190 000 puis, au quatrième rang, la France autour de 130 000 – un chiffre qui atteint près de 160 000 en 2001. Ensuite vient l'Australie qui reçoit plus de 100 000 étudiants tous les ans. Puis, on passe à des niveaux plus modestes, le Japon autour de 50 000, l'Espagne et le Canada. Un des faits vraiment marquants durant ces dernières années, c'est la hausse des étudiants étrangers en Australie et au Royaume-Uni ; la France était encore à la deuxième place en 1990.

Du côté de la demande, quels sont les pays qui recourent le plus aux systèmes d'enseignement supérieur étrangers ? En premier lieu, c'est la Chine qui, avec Hong Kong, représente 9% de tous les étudiants étrangers dans la zone de l'OCDE, ensuite la Corée avec 5%, le Japon 4%, la Grèce, l'Allemagne, la France aussi qui est en fait le 6^{ème} pays qui envoie le plus d'étudiants à l'étranger. Mais, on a surtout une demande globale plutôt asiatique, qui représente 42% de tous les étudiants étrangers dans la zone OCDE. 69% de ces étudiants asiatiques étudient dans les pays anglo-saxons de l'OCDE, qui reçoivent une grande part. Ainsi, on observe que 57% des étudiants étrangers étudient dans les 6 pays anglo-saxons de l'OCDE, la langue anglaise étant évidemment très recherchée. Il y a aussi une demande importante en Europe : la Grèce, l'Allemagne, la France et l'Italie parmi les dix premiers, tout comme la Turquie. Donc la France est aussi un des grands importateurs de services d'éducation. Les flux sont essentiellement régionaux et continuent à l'être avec une augmentation du nombre d'étudiants européens qui vont vers l'Europe, une augmentation du nombre d'étudiants américains qui restent en Amérique. Mais ce n'est pas vrai pour l'Asie qui envoie un très grand nombre d'étudiants aux Etats-Unis. La France reçoit, elle, 9 % des étudiants étrangers de l'OCDE, 40% des étudiants africains, l'Afrique étant la première source d'origine d'étudiants étrangers en France, 12% d'américains, 3% d'asiatiques et 8% d'Européens.

Ce tableau des importations et exportations nettes d'étudiants ou, à l'inverse, des exportations et importations de services d'éducation montre qu'il y a une assez grande variété d'utilisation des systèmes étrangers. L'Australie reçoit environ 20 étudiants étrangers pour 1 étudiant australien qu'elle envoie à l'étranger. Les Etats-Unis en reçoivent 15 pour 1 étudiant américain à l'étranger ; le Royaume-Uni en reçoit 8 pour 1 étudiant britannique à l'étranger. La plupart des pays de l'OCDE reçoivent davantage d'étudiants étrangers qu'ils n'en envoient à l'extérieur et donc on a une moyenne de l'OCDE qui se trouve à 2,3 étudiants reçus pour un étudiant à l'étranger. La France reçoit quant à elle 2,7 étudiants étrangers pour chaque étudiant français à l'étranger. Parmi les importateurs nets de services d'éducation, la Corée envoie à l'étranger près de 21 étudiants pour 1 étudiant reçu. Il y a donc des disparités très fortes au sein même de l'OCDE. Evidemment si on va à l'extérieur de l'OCDE, cela sera encore plus accentué. Un des faits marquants durant les dix à vingt dernières années, c'est l'évolution des motivations qui ont accompagné cette mobilité étudiante. Les motivations académiques, culturelles, linguistiques, politiques et économiques qui ont toujours été présentes continuent de l'être partout dans le monde avec de plus en plus de politiques d'incitations à la

mobilité : par exemple le programme Socrates de l'Union européenne, le plus ambitieux du genre, a financé la mobilité intra-européenne de plus d'un million d'étudiants européens.

Le phénomène nouveau est que, dans certains pays, des motivations commerciales deviennent de plus en plus importantes avec, dans certains pays comme l'Australie, une interdiction de subventionner les étudiants étrangers. Quand on parle de motivations commerciales, cela veut dire que les étudiants internationaux payent leurs frais de scolarité au coût total réel de leur éducation et que les pays ont une stratégie de marketing de leur enseignement supérieur. Ils font une promotion de leur enseignement pour essayer d'augmenter le nombre d'étudiants étrangers qui viennent étudier dans leur pays ou qui sont inscrits dans leur institution. Il y a plusieurs raisons. Parfois, elles peuvent être fiscales, un pays n'a pas forcément envie de subventionner des étudiants qui n'ont pas contribué aux impôts du pays. Il y a des raisons démographiques : on peut anticiper le déclin démographique et donc, essayer de recruter davantage d'étudiants étrangers afin de maintenir une masse critique suffisante pour continuer à offrir une grande variété de cours à un coût raisonnable. Il y a aussi des motivations institutionnelles qui peuvent être la recherche d'autonomie vis à vis des autorités de tutelle puisque plus vous avez de ressources financières qui ne viennent plus de l'Etat et plus vous pouvez avoir de marge de manœuvre par rapport à vos tutelles publiques. On estime que le seul marché de la mobilité étudiante valait 30 milliards de dollars en 1998. Il faut savoir que les motivations importent relativement peu à cet égard, dans la mesure où la réception d'étudiants étrangers correspond à des exportations invisibles : à chaque fois qu'un étudiant étranger vient en France, tout ce qu'il va dépenser sur le sol français va correspondre à des exportations vers son pays d'origine (frais de logement, de transports, de nourriture). L'existence de frais de scolarité joue un rôle en augmentant le montant de ces exportations, mais elles n'en représentent pas la majorité. En Australie, qui est un des pays les plus actifs dans le commerce international de services d'éducation, les services d'éducation sont la troisième source d'exportation de services et la quatorzième source d'exportation tout court. Pour la Nouvelle Zélande, c'est la quatrième source d'exportation de services et la quinzième source d'exportation tout court. Donc pour certaines économies, le secteur éducatif est devenu un secteur très important économiquement.

Cette évolution a été accompagnée par deux phénomènes. D'une part, une plus grande diversité des modes de fourniture des services d'éducation et d'autre part, l'émergence de nouveaux types de fournisseurs qui ont commencé à opérer dans le secteur. Selon la présentation du GATS (ou, en français, de l'AGCS), on distingue quatre types de fournitures internationales des services. Le mode 2 correspond à la consommation à l'étranger c'est la mobilité étudiante traditionnelle. Le mode 4, c'est la présence de personnes physiques qui correspond au travail temporaire de chercheurs, d'enseignants dans un pays tiers. A côté de ces deux types de fournitures qui sont relativement coûteux car ils impliquent de la mobilité, se sont développés deux autres modes de fournitures internationales de services. Le mode 1 est ce qu'on appelle la fourniture trans-frontières qui correspond à l'enseignement à distance très facilité par l'apparition d'internet ; et le mode 3 désigne la présence commerciale qui correspond aux investissements directs à l'étranger, aux universités délocalisées, à l'ouverture de campus d'universités à l'étranger.

Pour montrer l'évolution de ces tendances, on va regarder ce qui s'est passé en Australie. Entre 1996 et 2001, les campus off shore – c'est-à-dire le mode 3, l'investissement direct à l'étranger – ont quasiment doublé en importance au niveau de l'accueil d'étudiants étrangers et le mode 1 a lui aussi pratiquement doublé. Aujourd'hui, parmi les étudiants inscrits dans les universités australiennes, 60% étudient en Australie et les autres depuis leur pays d'origine. Par exemple, la moitié des étudiants de Hong Kong et la moitié des étudiants de Singapour qui étudient dans des universités australiennes le font à partir de leur pays ; soit dans des universités australiennes qui opèrent dans ces pays soit par internet. Voilà pour l'émergence de nouveaux modes de fournitures.

A côté de cela, il y a eu l'émergence de nouveaux fournisseurs. On peut citer un élargissement des activités des centres de formation professionnelle qui se concentraient au départ sur les employés de l'entreprise mais qui, de plus en plus, ont ouvert leur centre à des personnes extérieures et qui offrent parfois aussi des formations accréditées et plus générales. Le deuxième phénomène concerne les universités privées à but lucratif, par exemple celles qui appartiennent au groupe Sylvan Learning, coté en bourse aux Etats-Unis : elles ont commencé à s'intéresser au marché international, à ouvrir ou à acheter des universités ou des institutions éducatives dans différents pays du monde. Le troisième phénomène, ce sont tout simplement les universités traditionnelles, comme les universités australiennes ou britanniques, qui se sont mis à ouvrir des campus délocalisés dans différents pays

du monde et la France commence elle-même à avoir ce type de pratiques avec l'ouverture récente d'une université française en Egypte, avec l'étude actuellement d'une université française au Viet-Nam. Et, enfin, on peut citer les cours qui sont offerts de manière virtuelle par les universités de différents pays, l'apparition de partenariats, public-public, public-privé, privé-privé, impliquant parfois un grand nombre d'universités, pour fournir des formations à des étudiants étrangers ou bien d'universités virtuelles qui n'offrent des cours que par internet avec des structures complètement délocalisées. Cela est un petit peu troublant pour ceux qui défendent le service public : la frontière "public-privé" avec ses nouveaux fournisseurs de services d'éducation devient de plus en plus floue puisque, par exemple, une université australienne est publique lorsqu'elle s'adresse à des étudiants australiens et devient privée dès lors qu'elle s'adresse à des étudiants étrangers. Il est alors évident qu'à Hong Kong, à Singapour ou en Malaisie, ce sont des opérations commerciales qui ne correspondent plus à un service public. Ce sont donc les tendances qui ont eu lieu ces dernières décennies et qui sont complètement indépendantes de l'inclusion des services d'éducation dans l'accord général sur le commerce des services.

2. L'accord général sur le commerce des services (AGCS)

C'est un traité multilatéral qui régit le commerce international des services, qui est administré par l'Organisation Mondiale du Commerce, qui est entré en vigueur en 1995 et qui vise la libéralisation progressive du commerce des services. Parmi ces services, on a les services d'éducation qui sont subdivisés en 5 secteurs : le primaire, le secondaire, le supérieur, l'éducation aux adultes et une catégorie « autres types d'éducation ». La fin des négociations est prévue pour 2005. Les pays ont pris un certain nombre d'engagements dans les différents secteurs puis ont fait des propositions de négociations. On est actuellement dans la phase de demandes et d'offres initiales. L'accord comporte trois volets : un cadre d'obligation générale qui est relativement proche de celui du GATT, mais en beaucoup moins strict ; des annexes relatives à des secteurs de services particuliers, dont les services d'éducation ; enfin une liste d'engagements de libéralisation prise par les différents pays.

La première obligation générale est le traitement national, ce qui veut dire que les fournisseurs étrangers doivent avoir les mêmes opportunités que les fournisseurs nationaux. Mais il y a un certain nombre de limitations possibles à ce principe. La seconde obligation est la règle de la nation la plus favorisée : si vous offrez à un pays certaines conditions commerciales, tous les autres pays doivent avoir droit aux mêmes conditions. Au début de l'OMC, durant l'Uruguay Round, chaque pays a pu établir une liste unique d'exemptions, c'est-à-dire que les pays ont pu dire, à ce moment là, qu'ils donneraient un traitement de faveur à tel ou tel pays, et qu'on ne pourra pas leur imposer la règle de la nation la plus favorisée pour ces pays là. Il y a donc un certain nombre d'exceptions et tous ceux qui vont rejoindre l'OMC vont également pouvoir bénéficier de cette liste d'exemptions mais cela ne peut avoir lieu qu'une seule fois. Théoriquement, c'est pour dix ans et renégociable tous les 5 ans mais en fait, dans la pratique, il n'y a pas de possibilité d'obliger un pays à cesser de favoriser des nations. Par contre, ils ne peuvent pas favoriser une nation qu'ils n'avaient pas incluse au départ dans leur liste. Ensuite, ce qui est vraiment essentiel dans cet accord, c'est l'obligation de transparence. Il y a une obligation de publicité de toutes les lois et réglementations qui affectent le commerce des services et d'actualisation de cette publicité à chaque fois qu'il y a une nouvelle loi ou une nouvelle réglementation qui entre en vigueur dans les pays, ce qui permet à chacun de savoir s'il peut entrer ou non sur les marchés des différents pays. Et là, même si un pays ne prend aucun engagement, il est obligé de fournir à tous les partenaires de l'OMC l'état de ses réglementations et lois concernant les différents services. Enfin, la dernière obligation générale, c'est l'accès au marché. On ne doit pas empêcher des fournisseurs étrangers d'accéder au marché notamment quantitativement, mais c'est un principe qui est fortement limité puisqu'il y a six catégories de limitation qui permettent aux pays d'ajuster de manière très souple le niveau de libéralisation qu'ils veulent tolérer. Il y a en outre deux exemptions pour l'AGCS. D'une part, le transport aérien et d'autre part, les services publics, c'est-à-dire les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental (clause 1-3-B de l'accord précisée dans la clause 1-3-C), ou encore "fournis ni sur une base commerciale ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services". Une définition des services publics qui est très vague et qui s'applique difficilement au cas de l'éducation puisque quasiment dans tous les pays, les fournisseurs de services publics d'éducation sont en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services privés. C'est en fait une définition qui est volontairement vague car il n'y a pas d'accord sur ce sujet, mais qui, actuellement, est interprétée à l'OMC comme couvrant les services publics, y compris l'éducation.

Une des particularités de l'AGCS par rapport au GATT, c'est que cet accord est très souple dans son application et permet aux pays de moduler très finement les engagements qu'ils sont prêts à prendre. Tout d'abord, il n'est pas obligatoire de prendre d'engagements et, en fait, beaucoup de pays n'ont pris aucun engagement sur les services d'éducation. On peut faire savoir dès le départ qu'on n'est pas prêt à négocier sur ce secteur. Rien dans le GATS ne peut obliger un pays à négocier s'il ne le souhaite pas. Le deuxième point, c'est qu'il y a des possibilités de limitations horizontales à tous les services, cela veut dire que c'est valable pour tous les secteurs. C'est quelque chose qui a souvent été utilisé pour les investissements directs à l'étranger (ce qui correspond au mode 3) pour lesquels les pays ont mis des seuils. Troisième point : il y a une possibilité de préciser et de restreindre tous les engagements dans un secteur spécifique et aussi dans un sous-secteur donné. On peut dire qu'on est prêt à prendre un engagement dans le secteur de l'éducation mais qu'il sera différent pour l'éducation primaire, pour l'éducation secondaire, universitaire, les adultes ou autres. Par ailleurs, pour le sous-secteur donné, et là chaque pays a le droit de définir les sous-secteurs comme il l'entend, on peut dire, par exemple, que pour l'enseignement supérieur, dans le sous-secteur des professeurs de gymnastique, on ne fait aucun engagement mais que pour tous les autres professeurs de sport, on ouvre totalement le marché. On peut vraiment choisir à la carte ce qu'on veut ouvrir ou ce qu'on ne veut pas ouvrir. Ensuite, il y a la possibilité de suspendre ses engagements. Deux cas ont été prévus dans le cadre général, indépendamment de la possibilité de se retirer tout simplement de l'OMC. L'article 12 offre aux pays la possibilité de suspendre un engagement s'il a des effets néfastes sur leur balance des paiements. L'article 14 prévoit un certain nombre d'exceptions générales pour protéger les intérêts publics essentiels : la sécurité, la santé, la vie des personnes, la moralité et l'ordre public.

Que s'est-il passé jusqu'à maintenant au niveau des services d'éducation dans l'AGCS ? C'est, en fait, le troisième secteur dans lequel le moins d'engagements ont été pris. C'est donc un secteur où très peu d'intérêt à une libéralisation s'est exprimée. 25 pays membres de l'OCDE (sur 30) et 28 autres pays parmi les 144 pays membres de l'OMC ont pris des engagements pour au moins un sous-secteur de l'éducation. La France a pris des engagements en tant que membre de l'Union européenne. On observe une grande variété de nature de ces engagements, parfois une très grande ouverture comme à Taïwan ou dans certains pays pauvres qui ont ouvert complètement tous leurs secteurs de services d'éducation, tandis que dans beaucoup de cas, les engagements pris correspondent tout simplement à ce qui existe aujourd'hui : ils s'engagent à continuer à laisser leur marché aussi ouvert qu'il l'est à présent.

Un des grands soucis et de sujets de controverse autour de l'AGCS et de l'inclusion des services d'éducation dans les négociations concerne la question des subventions publiques. La clause d'exemption des services publics reste ambiguë. Pour contourner durablement cette ambiguïté, la plupart des pays qui ont fait des engagements les ont limités à l'enseignement privé et ont précisé que les subventions publiques et les bourses pouvaient rester restreintes aux ressortissants nationaux uniquement.

Donc, globalement le financement public de l'éducation n'est pas vraiment mis en danger par l'AGCS, à un petit bémol près, c'est quand même quelque chose qui va être renégocié régulièrement dans le cadre de cet accord. Actuellement, ce qui est sûr c'est qu'aucun pays n'est prêt à mettre en cause le financement public de l'éducation. Il y a eu quatre propositions de négociations qui ont été faites par l'Australie, les Etats-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande. Depuis juin dernier, on est rentré dans la phase de demandes et d'offres aux autres pays qui se fait de manière bilatérale ; l'Australie, le Canada, l'Union européenne et les Etats-Unis ont déjà fait soit des demandes soit des offres ou les deux à différents partenaires. C'est une phase plus difficile à suivre mais les choses continuent, l'inclusion des services d'éducation dans l'AGCS est réelle.

3. Les enjeux et les perspectives de développement du commerce international des services d'éducation (vue des pays industrialisés, les pays en voie de développement à revenus moyens et les plus pauvres).

L'enjeu majeur autour de ce débat est la question de l'assurance qualité de l'éducation et la reconnaissance des diplômes, enjeu qui concerne aussi bien les exportateurs que les importateurs des services d'éducation. Evidemment, si on est importateur, on a envie que ses ressortissants reçoivent une éducation de qualité avec un bon rapport qualité/prix et si on est exportateur, on a envie

que les clients qui vont recevoir cette éducation aient confiance, et les garanties doivent permettre de vendre plus facilement ses services d'éducation. Un des enjeux majeurs qui se pose essentiellement aux pays en voie de développement (et donc c'est vraiment une des motivations très fortes pour recourir aux services internationaux d'éducation), c'est l'élargissement de l'accès à l'éducation qui est faible dans beaucoup de pays asiatiques, dans des économies émergentes comparées à la richesse réelle de ces pays. Par exemple, Singapour, Hong Kong, Taïwan qui ont des économies à peu près comparables à celle de la France en termes de PIB par tête ont des taux d'accès à l'enseignement supérieur deux fois plus bas. Dans la mesure, où il peut être assez difficile de monter très rapidement un système d'enseignement supérieur qui soit suffisamment vaste pour accueillir toute la demande, un moyen rapide de le faire peut être de dire à des fournisseurs étrangers – donc à des universités étrangères – de venir s'implanter afin d'offrir des cours aux étudiants domestiques. Un autre enjeu pour ces pays là, c'est évidemment l'abaissement du coût de l'éducation pour leur éviter la mobilité vers l'étranger qui reste relativement chère. En termes de libéralisation, mettre en concurrence les fournisseurs privés permettant de compléter l'offre privée, pourrait permettre en fait de baisser le coût de l'éducation selon des mécanismes concurrentiels habituels. Mais il se pose alors la question de la qualité de cet enseignement. Comme cela a été mentionné tout à l'heure, il y a aussi la question du maintien de la variété de l'offre d'éducation dans un contexte de déclin démographique, là c'est plutôt vu du côté des pays offreurs donc industrialisés. Et ensuite, on peut mentionner deux types de problèmes, la fuite des cerveaux pour les pays en voie de développement et des questions culturelles avec des risques d'uniformisation des cultures à travers l'enseignement.

Les perspectives de développement du commerce international des services d'éducation sont très différentes d'un pays à l'autre et d'un mode de fourniture à l'autre. Le potentiel de développement est plus grand dans les économies émergentes parce qu'il y a une très forte demande par rapport aux pays riches. Ces derniers ont déjà suffisamment d'accès à l'enseignement supérieur et ils ont des institutions bien établies, en outre souvent subventionnées (et donc plus difficiles à concurrencer pour des institutions privées). Dans les pays en voie de développement à revenus faibles, il n'y a pas assez de demande solvable et il est donc beaucoup moins intéressant pour une université étrangère qui veut faire payer son service d'éducation d'aller s'installer dans ces pays. Le potentiel de développement est également beaucoup plus grand dans le secteur de l'apprentissage tout au long de la vie ou dans l'enseignement professionnel que dans l'enseignement général parce que souvent la demande asiatique se situe plutôt à ce niveau-là. Et enfin, le potentiel de développement du commerce international n'est pas du tout le même pour tous les modes de fourniture des services d'éducation. Au niveau de la mobilité des étudiants, il y a des limites car c'est un moyen très coûteux pour les familles et/ou les gouvernements qui le financent. En revanche, il est possible que pour l'enseignement virtuel et pour la consommation à l'étranger, c'est-à-dire l'investissement direct, il y ait un potentiel de développement beaucoup plus fort.

Intervention d'Eric FROMENT (Président de l'Association Européenne de l'Université)

Très rapidement, quelques mots sur l'EUA : c'est une association qui est née en avril 2001 et qui est le résultat de la fusion entre une association qui avait des membres individuels (des universités) et la Confédération des conférences nationales de recteurs qui avait, elle, des membres collectifs. Sont membres de l'EUA actuellement 614 universités et 34 conférences de présidents et de recteurs. La Russie est membre depuis octobre 2002 en même temps que l'Association des Universités du Saint-Siège. La Turquie fait partie de l'Europe depuis longtemps pour l'EUA.

Du point de vue de l'EUA, ses membres sont toujours confrontés à trois types d'espace. Premièrement, pour tout universitaire, le continent n'a aucun sens, son espace naturel est bien entendu le monde. Deuxièmement, l'espace national, qui est important pour tout l'aspect réglementaire. Les universitaires sont au minimum pris par des tensions entre ces deux espaces. Mais troisièmement, en tant qu'association européenne, les membres de l'EUA ont le devoir de participer à un mouvement qui est lent et qui essaye de mettre en place au sein de cet espace mondial, et au-delà de l'espace national, un espace européen et évidemment c'est là toute la difficulté.

Le sujet d'aujourd'hui reste dans cette problématique de ces trois espaces et des problèmes posés de leur articulation. En guise d'introduction comment se pose le sujet ?

Premièrement, l'accomplissement d'activités internationales en matière d'enseignement supérieur et de recherche, est quelque chose qui va de soi pour des universitaires ou des universités. Il est donc naturel pour une association d'universitaires ou d'universités comme l'EUA, d'encourager ces activités internationales, cela est très clair. On ne doit pas borner des activités universitaires à un quelconque continent ou espace limité. Encourager ces activités, c'est faire qu'il y a de plus en plus d'accords passés entre les universités et les établissements, entre les conférences de recteurs et de présidents et qu'il y a de plus en plus d'échanges d'étudiants. Il est aussi logique de combattre les obstacles que l'on rencontre face à cette tendance naturelle des universitaires que le Général de Gaulle avait d'ailleurs qualifiée dans un discours à l'UNESCO en parlant "de l'internationale des professeurs" : cela paraît être une réalité évidente. Donc, il faut combattre les obstacles ; et tout ce qui peut s'opposer à l'échange d'idées et au mouvement de personnes est ressenti par la communauté universitaire comme condamnable et dommageable. Il est aussi naturel en conséquence d'observer les logiques non marchandes, assez caractéristiques du milieu, autour des notions de solidarité et d'articulations des uns avec les autres, d'échanges qui n'ont pas de racines financières. Ceci est donc une première toile de fond dans laquelle se pose le sujet.

Deuxièmement, le phénomène de mondialisation perturbe les activités sociales ; Dans cette toile de fond qui paraît exister de longues dates et qui n'a pas été radicalement modifiée par tout ce qui s'est passé, il y a un phénomène de mondialisation qui perturbe les activités sociales. Deux éléments : un que tout le monde connaît, c'est cette facilité de communication qui apparaît partout et qui fait qu'on se sent plus concerné par un certain nombre d'événements qui se passent en terme de kilomètres loin de nous, mais auxquels nous sommes directement et rapidement sensibles. Le deuxième élément, qui est un autre phénomène qui se mélange avec le précédent tout en restant distinct, c'est cette pénétration croissante de l'économie, c'est-à-dire des considérations économiques dans toutes les activités sociales. Du coup, parce que ces dernières sont dites appartenir à un "marché" ou peuvent être analysées comme appartenant à un "marché", qu'elle que soit leur origine géographique, elles sont unifiées, rassemblées comme si elles étaient homogènes. Mais cette homogénéité est le résultat de la manière d'analyser ce phénomène et non le phénomène en lui-même.

Troisièmement il faut reconnaître que pour l'enseignement supérieur et la recherche, il faut de plus en plus prendre en considération ces données économiques qui s'imposent aux universitaires et universités : ils doivent en tenir compte. Mais cela ne signifie pas qu'il faut faire prédominer une analyse économique de ces activités d'enseignement supérieur et de recherche. Il est légitime de rendre compte d'une activité sociale par une analyse économique, si l'on admet que ce n'est pas la seule forme d'analyse de ce phénomène, qu'il y a d'autres dimensions dont il faut aussi tenir compte si on veut considérer l'activité en question. Mais on mélange assez souvent dans les discussions la prise en compte de données économiques de plus en plus présentes dans nos activités d'enseignement supérieur et de recherche avec la pertinence d'une analyse seulement économique de ces activités. Cela nous amène aussi à discuter du bien fondé et de l'apport justement du vocabulaire employé à propos de la description de ces activités en tant que prestations de services. Il y a eu un accord dans le cadre de l'OMC sur les services. Une liste des services a été dressée, parmi lesquels figurait l'éducation. Par une telle analyse, vous formez une catégorie et vous faites appartenir le service d'éducation à un ensemble dans lequel figurent l'assurance, la banque, le transport etc... ; des services qui, à l'évidence, constituent des activités marchandes et économiques mais au sens plein du terme. On amène donc graduellement à accepter par cette appartenance à une même catégorie de considérer des éléments qui auraient tendance à résister naturellement à cette analyse à en faire partie et à introduire l'idée de leur commerce. Certes c'est une analyse qui correspond à certaines réalités mais l'affecter à la totalité du phénomène est une tout autre question et le problème posé par le GATS de savoir si l'éducation est un objet de négociation pour lui en dérive.

Je voudrais maintenant aborder trois points.

Premier point : on peut dire que la dimension commerciale de l'activité internationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche n'est pas dominante.

Je vais reprendre les quatre modes présentés dans le premier exposé, en distinguant les individus et les institutions. Les modes 2 et 4 comprennent la consommation à l'étranger et la prestation temporaire de services par l'enseignant ou le chercheur, donc des modes portés par des individus. Les modes 1 et 3 se réfèrent à des institutions soit qui font de l'éducation trans-frontières, soit qui

s'implantent à l'étranger. Donc, reprenons ces deux groupes et disons en quoi, de notre point de vue, la dimension commerciale ne nous paraît pas dominante dans les comportements.

Pour les modes 2 et 4, s'agissant des individus, les motivations étudiantes qui ont été rappelées sont différentes et posent des problèmes de pondération. Il a été parlé de motivations culturelles, linguistiques et politiques et ensuite, de motivations commerciales qui deviennent plus importantes qu'avant mais cela émane essentiellement de l'Asie car dans le monde européen, ces motivations ne constituent pas les raisons de la mobilité étudiante. L'Observatoire Universitaire Rhône-Alpes d'Insertion Professionnelle (OURIP) vient de faire une enquête sur la mobilité des étudiants en Rhône-Alpes rapportant les populations mobiles aux populations qui existent dans la région (2000 étudiants de cette région qui se déplacent chaque année). Quand on regarde cette enquête, on s'aperçoit que ce qui pourrait ressembler à des motivations commerciales concernent effectivement les sciences de gestion. Ce qui n'est pas très étonnant, car les filières d'ingénieurs et les filières de sciences de gestion sont probablement celles qui, par nature, par le fait même des types d'activités qui sont sous-jacentes, risquent de résulter de considérations économiques un peu plus présentes. Mais cela concerne de faibles proportions d'étudiants. Si on regarde les autres facteurs, on s'aperçoit que les prescripteurs et les institutions jouent un rôle considérable. C'est-à-dire que le comportement des institutions en proposant des échanges, les professeurs en étant eux-mêmes acteurs dans les échanges ou en participant à ces échanges, sont des vecteurs importants qui expliquent bien mieux que les considérations commerciales pourquoi les étudiants se déplacent. S'agissant de la mobilité temporaire des universitaires, on sait tous qu'il est difficile de décrire ceci comme étant le résultat d'une activité ou d'une motivation commerciale. En effet l'existence d'une mobilité temporaire dans la carrière, est loin de rapporter gros dans l'état actuel des choses.

Si on prend maintenant les institutions, il faut avoir des analyses un peu plus nuancées que pour les individus. Néanmoins, la notion de négoce ou de commerce n'est pas présente. Prenons l'exemple de l'Université ouverte de Catalogne. Il est clair que si les catalans ont créé cette université ouverte, il y allait au moins autant de la Catalogne voulant s'affirmer, y compris dans le territoire espagnol, que d'une logique développée en vue de la vente de prestations. Donc, il y a derrière le comportement des institutions une identité culturelle, une langue et une position à défendre. Même en cas d'implantation à l'étranger, elles ne cherchent pas nécessairement à vendre des services, mais s'efforcent d'étendre une influence, un rayonnement qui a une valeur importante dans le milieu intellectuel, qui certes parfois et fois se traduit par des éléments financiers, mais ce n'est pas la racine. Il est vrai que les dimensions économiques sont de plus en plus pris en compte par les institutions, y compris au plan international, que cela transparaît peut-être dans la façon dont certaines universités tarifient ou attirent des étudiants étrangers. Mais ce qu'il ne faut pas perdre de vue, et ce qui montre quand même les limites de cet état de choses, c'est que très souvent, les sommes drainées dans l'institution sont utilisées pour soutenir des secteurs non rentables, considérés comme importants et pour lesquels il faut trouver de l'argent. La différence avec le secteur commercial, c'est que, si ce dernier dégage des bénéfices, il cherchera non pas à les distribuer à droite ou à gauche mais il s'en servira pour autofinancer le développement de ce secteur rentable. Une institution universitaire a en revanche le souci du service public, de la communauté et de la collectivité. Cela prend différentes formes et c'est complexe, mais ce souci est présent, même quand existent des considérations lucratives. Cela ne transforme pas pour autant ces activités en activités commerciales. Il est tout à fait vrai qu'il existe des institutions d'enseignement supérieur à but lucratif et que là, il y a une logique commerciale évidente. Sans doute, de telles institutions se sont développées. Elles sont très souvent appelées "universités" mais il paraît difficile qu'elles puissent recevoir ce vocable. Quand elles ont un secteur professionnel très déterminé, cela paraît contraire à la notion même d'université. C'est un emploi abusif du mot. On les appelle « for profit universities », : cela montre bien que ce sont des logiques différentes. Dans les services publics, il y a des zones rentables. Dans un contexte de difficultés économiques, il est logique que des acteurs situés hors du secteur cherchent des zones de rentabilité et les trouvent dans certains services publics, mais à condition de ne prendre que certaines parties des prestations offertes par le service public, de les extraire et de se centrer sur ces créneaux-là. C'est la logique de l'écroulement.

Deuxième point : la dimension commerciale de l'activité internationale n'est pas à encourager.

D'abord cela conduit à dénaturer les activités. Il semble qu'il y a un certain nombre de valeurs qui sont importantes pour la société et qui sont véhiculées de façon assez traditionnelle par les universités. Je pense par exemple aux notions de raisonnement à long terme. Fondamentalement le drame que l'on

vit actuellement c'est que les activités économiques dominent et ne peuvent s'affranchir de l'immédiat. Les universités n'ont pas ce souci du quotidien et c'est un élément important à conserver. Autre notion, la gratuité. La possibilité de faire un certain nombre de choses gratuitement dans une société est un élément équilibrant considérable. Ce n'est peut-être pas uniquement véhiculé par les universités en tant qu'institutions ; c'est peut-être le résultat d'une présence de la jeunesse dans ces institutions. Quoi qu'il en soit cette notion de solidarité sous-jacente est importante. Il faut faire attention à préserver des institutions qui sont différentes donc intéressantes, -ce qui ne veut pas dire que toutes les universités doivent être identiques- car elles apportent un équilibre dans la société de par leur vision et leurs préoccupations. Ce sont des éléments d'équilibre qu'il ne faut pas perdre de vue car à vouloir prendre en considération uniquement la dimension économique de toute activité sociale, on finira par détruire un certain nombre d'éléments indispensables à l'équilibre social. Une autre raison qui montre bien les risques de dénaturation des activités, c'est qu'on voit apparaître des comportements institutionnels qui n'étaient pas très fréquents jusqu'à maintenant mais qui le deviennent de plus en plus. Par exemple, la segmentation du public, entre un public auquel on offre les diplômes traditionnels et des étudiants qui sont "étrangers" que l'on va chercher avec sa notoriété pour leur offrir d'autres sortes de diplômes . Ce n'est pas une méthode recommandable. On veut attirer un plus grand nombre d'étudiants donc, par définition, on se pose des questions sur la diffusion accrue de son diplôme et « donc » sur la perte du prestige de ce diplôme. Pour dénouer cette contradiction on segmente le type de service que l'on rend entre l'activité traditionnelle et une activité qui a de plus en plus des relents commerciaux (l'appât du diplôme connu justifie le prix payé, mais ce que l'on délivre n'a pas exactement la saveur prévue !)

Ensuite cela conduit à l'appauvrissement des activités universitaires. Un mot sur la recherche, car derrière l'analyse qui est menée, on discute toujours de l'enseignement supérieur mais jamais de la recherche. Or, la recherche, par définition suppose une vision à long terme. Il y a certes des recherches appliquées, des recherches qui visent à satisfaire des besoins à court terme, exprimés par les partenaires de l'université et qui sont tout à fait souhaitables mais il y a toute une partie de la recherche qui n'a pas de prétention à produire des résultats immédiats. Dans cette analyse, à partir du moment où les forces économiques s'emparent des activités universitaires, il y a un risque qu'on délaisse les activités dont on ne peut voir immédiatement le résultat, au profit d'une offre plus rentable destinée à des étudiants étrangers, et qui peuvent être vendues à des prix qui soulagent le financement public des universités. Or, sans la recherche finalisée, est-ce que l'enseignement supérieur peut continuer à s'appeler enseignement supérieur ? C'est un problème de fond y compris pour les universités.

Enfin cela crée le risque de l'accentuation d'une tendance à l'uniformisation qui est peu stimulante. Les barrières nationales et culturelles ont l'avantage de préserver ces éléments de diversité, d'attraction, d'intérêt et de richesse qui stimulent les uns et les autres parce qu'ils montrent que l'on peut voir les choses différemment. Il y a derrière la constitution d'un marché mondial de l'enseignement supérieur que dessine le GATS le risque évident de porter atteinte à la diversité existante.

Troisième point : la méthode de négociation du GATS ne paraît pas pertinente pour lever les obstacles.

On est d'accord qu'il y a des obstacles aux échanges internationaux. On est également d'accord sur la nécessité d'écartier le plus possible tous les obstacles à la libre circulation des personnes, des idées ou des résultats de la recherche. Si on admet ces objectifs, la comparaison avec le processus de Bologne me paraît édifiante. Dans les deux cas, il s'agit de favoriser les activités internationales par des discussions internationales. Or, pour Bologne, on progresse mais pour le GATS on bloque. Le processus de Bologne est un des processus les plus internationaux en matière d'enseignement supérieur : une trentaine de pays discutent entre eux depuis maintenant 1998/1999 et s'efforcent de développer plus d'échanges, plus de mobilités et plus de coordination et d'ouverture à cette échelle. Donc, c'est une réalité profonde. Pourquoi on bloque dans le GATS ? Revenons sur tout ce qui est non-transparent et qui est d'autant plus paradoxal que le GATS lui-même souhaite la transparence. Mais on comprend très bien que, par nature, le jeu ne peut pas être un processus transparent. D'accord mais amener dans la communauté universitaire un processus non transparent n'est pas l'idéal . La grande différence avec Bologne est aussi qu'on n'associe pas les acteurs. On a fait en 2001 une déclaration conjointe entre universités européennes, canadiennes, l'American Council Education et l'Association des organismes d'accréditation aux Etats-Unis, disant que le GATS n'est

pas la bonne façon d'attaquer le problème et de lever les obstacles, qu'il y a des risques et qu'on ne sait pas où on va. C'était en septembre 2001 et à cette date là, il n'y avait pas beaucoup de gens qui étaient au courant des négociations sur le GATS. C'est-à-dire qu'il y avait de rares pays qui avaient fait leur travail, des pays dans lesquels le ministre des Finances ou du Commerce et le ministre de l'Education travaillaient ensemble, et puis il y avait la majorité des pays dans lesquels le ministre des Finances ou du Commerce négociait sans avoir mis au courant le ministre de l'Education qui ne savait même pas qu'il y avait des négociations et, a fortiori, n'avait pas contacté les Conférences de présidents ou de recteurs. Cette déclaration conjointe a permis d'apporter un peu de transparence et de poser la question de l'association des acteurs.. Dans Bologne, à toutes les discussions qui ont lieu depuis 1999, sont présents des représentants des universités et des associations étudiantes. Donc, tout le monde sait ce qui est en train de se passer. A partir du moment où l'objectif annoncé n'est pas invraisemblable et ne suscite pas d'alarme extraordinaire, il y a association et on avance. On n'a pas ces éléments- transparence et concertation- dans les négociations du GATS.

On sait très bien qu'en 2005, qui n'est qu'une des échéances, à partir du moment où on a admis que ces services sont discutables au sein du GATS, ils seront discutés un jour ou l'autre . Et, tôt ou tard, il se passera quelque chose. Il suffit qu'il y ait un certain nombre de pays leaders pour que d'autres se laissent entraîner. une confrontation aura lieu où différents pays vont essayer de voir ce qu'ils peuvent obtenir des uns et des autres, et là on sera pris dans un jeu dans lequel il se peut très bien qu'à un moment donné, pour des raisons qui ne nous paraîtrons pas intelligibles, mais elles le seront pour le négociateur, on arrive à dire : "Oui, eh bien d'accord, nous prenons des engagements sur l'éducation parce qu'en contrepartie, vous allez nous donner des engagements sur tel ou tel produit qui nous intéresse bien davantage et sur lequel il y a des intérêts économiques importants pour notre pays ». Donc, il y a ce risque de marchandage, c'est-à-dire le risque d'être pris dans une discussion qui n'a rien à voir avec l'enseignement supérieur, mais emporte des conséquences sur l'enseignement supérieur.

Il reste un point d'accord. Si l'on refuse le GATS, et si on reprend des discussions au plan des Ministres de l'Education pour lever les obstacles, on retombera effectivement sur des questions de garantie qualité et de reconnaissance mutuelle des diplômes. Il est vrai qu'on a en toute hypothèse ce problème, mais ce n'est pas du tout indifférent de savoir dans quel contexte on l'aborde et cela ne conduit pas aux mêmes types de réponse. Donc, il y a bien des obstacles à lever sur les activités internationales des universités. Derrière, on a effectivement des problèmes de garantie de qualité et de reconnaissance mutuelle des diplômes mais cette garantie de qualité, elle n'est pas seulement à propos de services payants, elle se pose aussi pour des services gratuits et donc le problème me paraît plus fondamental et plus important pour le futur des universités et des échanges universitaires internationaux.



SCIENCES PO

Séminaire “ Enseignement supérieur ”

Mercredi 23 octobre 2002 de 17 à 19 heures : Quels premiers cycles et pour qui ?

- Stéphane Beaud (Université de Nantes)
- Alain Renaut (Université Paris IV)

Mercredi 20 novembre 2002 de 17 à 19 heures : “ Les effets de sites : variété des contextes d'études dans l'enseignement universitaire ”

- Jean Richard Cyterman (IGAENR)
- Georges Felouzis (Lapsac, Université Bordeaux II)

Lundi 9 décembre 2002 de 15 à 17 heures : “ The impacts of increasing competition among educational institutions and social groups ”

- Hughes Lauder (Department of Education, University of Bath)
- Agnès Van Zanten (Observatoire Sociologique du Changement, FNSP/CNRS)

Mardi 14 janvier 2003, de 17 à 19 heures : “ L'enseignement supérieur, (nouvel) objet de négociation pour le GATS ”

- Stephan Vincent-Lancrin et Kurt Larsen (OCDE)
- Eric Froment (Président de l'Association Européenne de l'Université)

Vendredi 21 mars 2003 de 17 à 19 heures : “ Institutional structuration of higher education systems : existing models and new trends ”

- Ivar Bleiklie, (Rokkan Centre for Social Studies/Department of Administration and Organizational Theory, Université de Bergen, professeur invité à l'IEP)
- Philippe Laredo (LATTS, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées)

Vendredi 23 mai 2003 de 15 à 17 heures : “ French and British academic leaders : recent empirical results and their implications for theory ”

- Oliver Fulton (Centre for the Study of Education and Training, Lancaster University)
- Stéphanie Mignot-Gérard (Centre de Sociologie des Organisations FNSP/CNRS)

Mercredi 18 Juin 2003 de 17 à 19 heures : “ Efficacité et équité des filières de formations dans l'enseignement supérieur ”

- Noël Adangnikou (IREDU, Université de Bourgogne)
- Pierre Veltz (Directeur de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées)

Organisateurs du séminaire

Christine Musselin et Stéphanie Mignot-Gérard
Centre de Sociologie des Organisations
19 rue Amélie
75 007 Paris
01 40 62 65 70
c.musselin@cso.cnrs.fr
s.mignot-gerard@cso.cnrs.fr

Agnès Van Zanten
Observatoire Sociologique du Changement
11 rue de Grenelle
75007 Paris
01 44 39 56 60
agnes.vanzanten@osc.sciences-po.fr